YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

7 päivänä joulukuuta 2000 *

Asiassa C-374/98,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies P. Stancanelli ja saman yksikön palveluksessa oleva kansallinen virkamies O. Couvert-Castéra, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Ranskan tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston jaostopäällikkö K. Rispal-Bellanger ja saman osaston apulaisulkoasiainsihteeri R. Nadal, prosessiosoite Luxemburgissa Ranskan suurlähetystö, 8 B boulevard Joseph II,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole luokitellut Basses Corbièresin (Ranska) aluetta erityissuojelualueeksi eräiden, luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1) liitteessä I mainittujen lintulajien ja eräiden sellaisten muuttavien lajien osalta, joita tässä liitteessä ei mainita, ja koska se on tämän direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan vastaisesti jättänyt toteuttamatta näiden lajien elinympäristöjä koskevat erityiset suojelutoimenpiteet, sekä Basses Corbièresin alueella asianmukaiset toimenpiteet sen estämiseksi, etteivät alueella olevat lajit merkittävällä tavalla häiriinny ja ettei niiden elinympäristö merkittävällä tavalla huononnu Tautavelin ja Vingraun (Ranska) kuntien alueella luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7) vastaisesti avattujen kalkkilouhosten ja niiden toiminnan vuoksi,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Gulmann (esittelevä tuomari) sekä tuomarit V. Skouris ja R. Schintgen,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten, eli komission, edustajanaan O. Couvert-Castéra, ja Ranskan tasavallan, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellisella osas-

tolla tehtävään määrätty asianajaja A. Maitrepierre, 16.12.1999 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.2.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 16.10.1998 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole luokitellut Basses Corbièresin (Ranska) aluetta erityissuojelualueeksi eräiden, luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1; jäljempänä lintudirektiivi) liitteessä I mainittujen lintulajien ja eräiden sellaisten muuttavien lajien osalta, joita tässä liitteessä ei mainita, ja koska se on tämän direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan vastaisesti jättänyt toteuttamatta näiden lajien elinympäristöjä koskevat erityiset suojelutoimenpiteet, sekä Basses Corbièresin alueella asianmukaiset toimenpiteet sen estämiseksi, etteivät alueella olevat lajit merkittävällä tavalla häiriinny ja ettei niiden elinympäristö merkittävällä tavalla huononnu Tautavelin ja Vingraun (Ranska) kuntien alueella luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7; jäljempänä elinympäristödirektiivi) vastaisesti avattujen kalkkilouhosten ja niiden toiminnan vuoksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Lintudirektiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tämän direktiivin liitteessä I mainittujen lajien elinympäristöjä on suojeltava erityistoimin, jotta varmistetaan lajien eloonjääminen ja lisääntyminen niiden levinneisyysalueella.

Tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota:

a) lajeihin, jotka ovat vaarassa kuolla sukupuuttoon;

b) lajeihin, jotka ovat herkkiä tietyille muutoksille niiden elinympäristössä;

c) lajeihin, joita pidetään harvinaisina niiden pienen kannan tai alueellisesti suppean levinneisyyden takia;

d) muihin lajeihin, jotka vaativat erityistä huomiota niiden erityislaatuisen elinympäristön vuoksi.

Arvioissa otetaan huomioon lintukantojen kehityssuunnat ja muutokset.

Jäsenvaltioiden on osoitettava erityisiksi erityissuojelualueiksi näiden lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet sillä maantieteellisellä vesi- ja maa-alueella, johon tätä direktiiviä sovelletaan.

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava vastaavat toimenpiteet sellaisten säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien osalta, joita ei luetella liitteessä I, ottaen huomioon niiden suojelun tarve sillä maantieteellisellä vesi- ja maa-alueella, johon tätä direktiiviä sovelletaan, kun kyseessä ovat niiden muuttoreittien varrella sijaitsevat pesimä-, sulkasato- ja talvehtimisalueet ja levähdyspaikat. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden on kiinnitettävä erityistä huomiota kosteikkojen ja erityisesti kansainvälisesti merkittävien kosteikkojen suojeluun.

3. — —

4. Jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuilla suojelualueilla elinympäristöjen pilaantumisen tai huonontumisen sekä lintuihin vaikuttavien häiriöiden estämiseksi, jos häiriöt vaikuttaisivat merkittävästi tämän artiklan tavoitteisiin. Jäsenvaltioiden on myös näiden suojelualueiden ulkopuolella pyrittävä estämään elinympäristöjen pilaantuminen ja huonontuminen."

3 Elinympäristödirektiivin 7 artiklassa säädetään, että "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."

4 Elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2—4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"2. Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen 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 saattavat vaikuttaa 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."

5 Elinympäristödirektiivin 23 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahden vuoden kuluessa sen tiedoksiantamisesta. Direktiivi annettiin tiedoksi kesäkuussa 1992, joten määräaika on päättynyt kesäkuussa 1994.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

6 Komissio lähetti 2.7.1996 Ranskan hallitukselle virallisen huomautuksen lintudirektiivin 4 artiklan, sellaisena kuin se on elinympäristödirektiivillä muutettuna, noudattamatta jättämisen vuoksi. Kyseessä oli Basses Corbièresin alue, joka kuuluu sekä Auden että Pyrénées-Orientalesin departementteihin. Tässä huomautuksessa väitettiin, että luonnonvaraisten lintujen, kuten vuorikotkan suojelun kannalta Basses Corbièresin alue oli erittäin tärkeä ja se olisi pitänyt luokitella erityissuojelualueeksi, ja että kalkkilouhosten avaaminen ja niiden toiminta alueella oli johtanut alueen huonontumiseen ilman, että tähän oikeuttavat edellytykset olisivat täyttyneet.

7 Ranskan hallitus vastasi 28.11.1996 päivätyllä kirjeellä, että Ranskan viranomaiset olivat tunnustaneet kyseessä olevan alueen merkityksen toteuttamalla vuorikotkan suojelemiseksi erityistoimen, eli tämän kotkalajin biotoopin suojelusta Vingraun ja Tautavelin alueella tehdyn prefektin päätöksen. Ranskan hallitus esitti lisäksi, että näiden alueiden luokitteleminen erityissuojelualueiksi oli suunnitteilla. Se totesi, että OMYA-niminen yhtiö oli jo useiden vuosien ajan louhinut erästä kalkkikiviesiintymää Tautavelin kunnan alueella. Esiintymän

ehtyminen kunnassa oli Ranskan hallituksen mukaan syynä siihen, että yhtiö oli hakenut lupaa laajentaa esiintymän louhintaa naapurikunnan, Vingraun alueelle. Ranskan hallitus totesi, että prefektin päätöksellä OMYA-yhtiölle myönnetty lupa rakentaa louhintaa harjoittava laitos Vingraun kunnan alueelle oli kumottu cour administrative d'appel de Bordeaux'n (Ranska) päätöksellä, minkä vuoksi lintudirektiivin vaatimuksia voidaan katsoa noudatetun.

8 Komissio lähetti 19.12.1997 perustellun lausunnon, jossa se totesi, että Ranskan tasavalta ei ollut noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut luokitellut Basses Corbièresin aluetta tiettyjen, lintudirektiivin liitteessä I mainittujen lintulajien ja tiettyjen muuttavien lajien, joita tässä liitteessä ei mainita, osalta erityissuojelualueiksi, ja koska se ei ollut toteuttanut erityisiä toimia niiden elinympäristöjen suojelemiseksi rikkoen näin lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa, ja koska se ei ollut toteuttanut Basses Corbièresin alueella asianmukaisia toimenpiteitä sen estämiseksi, etteivät alueen lajit häiriinny ja niiden elinympäristö huononnu merkittävällä tavalla Tautavelin ja Vingraun kunnan alueella elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2—4 kohdan vastaisesti avatun kalkkilouhoksen ja sen toiminnan vuoksi. Komissio kehotti Ranskan tasavaltaa toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksiantamisesta.

9 Ranskan viranomaiset vastasivat perusteltuun lausuntoon 22.7.1998. Ne totesivat vastauksessaan, että alueella suoritetun hyvin kattavan ympäristövaikutusten arvioinnin perusteella kyseisten louhosten vaikutus yhteisön suojelutavoitteiden toteuttamiseen oli kyetty selvittämään. Tämän arvioinnin perusteella oli toteutettu korjaavia toimenpiteitä, joiden avulla hankkeen vaikutuksia luontoympäristöön, lajeihin ja maisemaan oli rajoitettu. Ranskan viranomaiset esittivät kirjeessään lisäksi, että Conseil d'État'n (Ranska) 18.12.1996 ja tribunal administratif de Montpellier'n (Ranska) tammikuussa 1998 tekemissä päätöksissä oli vahvistettu OMYA-yhtiölle myönnetyt louhimista ja siihen tarvittavan erityisluokitellun laitoksen rakentamista koskevat luvat. Ranskan viranomaiset totesi-

vat lisäksi, että Vingraun louhostoiminnan harjoittamisen vastustajien ja kannattajien välinen sovittelumenettely oli käynnissä ja että tämän sovittelumenettelyn päätyttyä viranomaiset aloittavat menettelyn alueen luokittelemiseksi erityissuojelualueeksi.

Pääasia

10 Komissio esittää Ranskan tasavaltaa vastaan seuraavat väitteet:

— se ei ole luokitellut Basses Corbièresin aluetta erityissuojelualueeksi

— se ei ole toteuttanut riittäviä erityisiä suojelutoimia lintudirektiivin liitteessä I mainittujen lajien sekä tällä alueella käyvien muuttavien lajien osalta

— se ei ole toteuttanut asianmukaisia toimenpiteitä alueella sen estämiseksi, etteivät nämä lajit häiriinny eikä niiden elinympäristö huononnu.

Alueen luokittelu erityissuojelualueeksi

11 Komissio toteaa, että Basses Corbièresin alue sijaitsee koko Euroopan kannalta tärkeällä muuttoreitillä ja Ranskan viranomaiset rekisteröivät alueen sen lintu-

lajiston rikkauden perusteella merkittäväksi luonnonvaraisten lintujen suojelualueeksi (zone importante pour la conservation des oiseaux sauvages, jäljempänä ZICO). Tällä tavoin rekisteröity alue on pinta-alaltaan 47 400 hehtaarin suuruinen. Basses Corbièresin alueella on useita lintudirektiivin liitteessä I tarkoitettuja lintulajeja, muun muassa vuorikotkapariskunta, joita on noin 20 koko Ranskan alueella, minkä lisäksi alue on merkittävä petolintujen muuton kannalta.

12 Ranskan hallitus myöntää, että Basses Corbièresin alueen luokittelu erityissuojelualueeksi on viivästynyt paikallisten konfliktien vuoksi. Ranskan hallituksen valtuuttaman sovittelijan työn ansiosta merkittävä osa Basses Corbièresin alueesta olisi voitu luokitella erityissuojelualueeksi. Ranskan hallitus huomauttaa lisäksi, että lintudirektiivin 4 artiklan sanamuodon mukaan, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut, Ranskan hallituksen tehtävänä on luokitella erityissuojelualueiksi alueet, jotka sen käsityksen mukaan parhaiten määrältään ja pinta-alaltaan soveltuvat lintujen suojeluun. Ranskan hallituksen mukaan sillä ei ole velvollisuutta luokitella erityissuojelualueeksi koko sitä aluetta, joka kartoitettiin kansallisessa, merkittäviä luonnonvaraisten lintujen suojelualueita koskevassa arvioinnissa. Ranskan hallitus väittää myös, että vuorikotka on lintutieteellisesti merkittävin laji alueella. Muuttavien lajien osalta se katsoo, että alue on lähinnä niiden levähdyspaikka eikä niinkään paikka, johon ne jäävät tai jossa ne ruokkivat poikasiaan. Tiettyjen lajien on havaittu pysähtyvän alueelle muuttoreitillään lepäämään tai etsimään ravintoa. Basses Corbièresin alueella ei kuitenkaan Ranskan hallituksen mukaan ole suuria kokoontumisalueita, kuten rannikkojen läheisyydessä olevilla kosteikoilla.

13 Tältä osin on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja (ks. mm. asia C-166/97, komissio v. Ranska, tuomio 18.3.1999, Kok. 1999, s. I-1719, 13 kohta).

14 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion

tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä (ks. em. asia komissio v. Ranska, tuomion 18 kohta). Asiassa on riidatonta, ettei mitään osaa Basses Corbièresin alueesta ollut luokiteltu erityissuojelualueeksi ennen perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymistä.

15 Asiassa ei ole riitautettu sitä, että Basses Corbièresin alueella on lintutieteellisesti erityisen merkittäviä luontotyyppejä, ainakin lintudirektiivin I liitteessä mainitun vuorikotkan läsnäolon vuoksi. Tältä osin todettakoon, että Ranskan viranomaiset ovat luokitelleet tammikuussa 1999 eritysten suojelutoimien alueeksi kaksi vuorikotkan pesimisaluetta, joiden kokonaispinta-ala on noin 360 hehtaaria ja joista on annettu kaksi tämän lajin biotoopin suojelua koskevaa prefektin päätöstä. Toinen näistä alueista on Tautavelin ja Vingraun kuntien alueella ja toinen Mauryn, de Planèzesin ja Raziguièresin (Ranska) kuntien alueella.

16 Asiassa ei sitä vastoin ole esitetty näyttöä siitä, että alueella olisi muuttavia lajeja, joiden vuoksi Basses Corbièresin alue olisi luokiteltava erityissuojelualueeksi lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdan nojalla. Kaikki komission tältä osin mainitsemat muuttavat lajit, kuten mehiläishaukka, haarahaukka, isohaarahaukka, pikkukorppikotka, käärmekotka, ruskosuohaukka, sinisuohaukka ja niittysuohaukka, on mainittu lintudirektiivin liitteessä I. Tämän direktiivin 4 artiklan 2 kohtaa sovelletaan kuitenkin vain niihin muuttaviin lajeihin, joita ei ole mainittu liitteessä I.

17 Asiassa ei siis ole tarpeen käsitellä kysymystä siitä, kuinka suuri erityissuojelualueen pitäisi pinta-alaltaan olla Basses Corbièresin alueella, jotta lintudirektiiviin perustuvia velvoitteita voitaisiin katsoa noudatetun, vaan todettava, että Ranskan tasavalta ei ole asetetussa määräajassa luokitellut lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi erityissuojelualueeksi mitään osaa Basses Corbièresin alueesta. Näin ollen komission kanne on tältä osin hyväksyttävä edellä täsmennetyin rajoituksin.

Erityiset suojelutoimet

18 Lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa edellytettyjen erityisten suojelutoimien osalta komissio väittää, että Ranskan viranomaisten Basses Corbièresin alueella toteuttamat toimet ovat riittämättömiä. Vuorikotkan biotoopin suojelusta alueella tehtyjen kolmen prefektin päätöksen määräysosa koskee vain tätä lajia eikä niissä määrätä muista erityisistä toimenpiteistä, vaikka päätösten liitteissä mainitaankin muita luonnonvaraisia lintulajeja. Näillä päätöksillä perustetulla suojelujärjestelmällä ja sen maantieteellisellä ulottuvuudella ei komission mukaan voida taata kaikkien alueella suojeltavien lintulajien riittävää ja kattavaa suojelua.

19 Ranskan hallituksen mukaan näillä biotoopin suojelusta tehdyillä päätöksillä taataan kyseisillä alueilla esiintyvien lintulajien kattava suojelu. Tältä osin se toteaa muun muassa, että näillä päätöksillä kaikkia kyseessä olevia alueita koskevia suojelutoimia ovat kaikentyyppisen vuori- ja muun kiipeilyn kielto 15 päivästä tammikuuta 30 päivään kesäkuuta ja kaikenlaisten, biotoopin koskemattomuuden vaarantavien töiden yleinen kielto. Nämä toimenpiteet ovat Ranskan hallituksen mukaan Basses Corbièresin alueen merkittävimmän lajin, eli vuorikotkan suojelutavoitteiden mukaisia sekä muiden tälle biotoopille tyypillisten lajien suojelutavoitteiden mukaisia. Lisäksi biotoopin suojelupäätöksillä rajatut alueet vastaavat yleisesti niille kalliolajeille tyypillisiä biotooppeja, joita vuorikotkan lisäksi esiintyy alueella.

20 Ranskan viranomaisten suojelujärjestelmällään toteuttamien erityisten suojelutoimien riittämättömyyden osalta on todettava, että vaikka näiden biotoopin suojelusta tehtyjen päätösten pääasiallisena tavoitteena on vuorikotkan biotoopin suojelu, eli tämän lajin suojelu, päätösten määräyksillä, siltä osin kuin

niissä on yksityiskohtaisesti tai yleisemmin kielletty kyseisten biotooppien koskemattomuutta vaarantava toiminta, suojataan kaikkia lintulajeja, jota tämän sääntelyn kattamilla alueilla esiintyy.

21 Oikeudenkäynnin asiakirja-aineistossa ei ole mitään sellaista, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että näillä biotoopin suojelusta tehdyillä päätöksillä perustettu järjestelmä ei ole riittävä minkä tahansa päätöksissä tarkoitetuilla alueilla esiintyvän lintulajin suojeluvaatimusten täyttämiseksi.

22 Ranskan viranomaisten toteuttamiin erityisiin suojelutoimiin perustuvan suojelujärjestelmän riittämättömyyttä koskeva väite on siis hylättävä.

23 Näiden erityisten suojelutoimien maantieteellisen ulottuvuuden riittämättömyyden osalta todettakoon, että Groupe ornithologique du Roussillon (jäljempänä GOR) teki maaliskuussa 1999 ehdotuksen Basses Corbièresin ZICO:n alueella sijaitsevien kohteiden luokittelemiseksi erityissuojelualueeksi. Tässä ehdotuksessa todettiin, että erityissuojelualueeksi voitaisiin luokitella 950 hehtaarin suuruinen alue Serre de Vingrau-Tautavelistä Cavallin kaivantoon. Tämä alue kuuluu kokonaisuudessaan ZICO LR 07:ään, joka vastaa esillä olevassa asiassa komission Basses Corbièresiksi määrittelemää aluetta, ja jonka GOR oli vuonna 1991 rajannut ympäristöministeriön ja Groupe de recherche et d'information sur les vertébrés et leur environnementin pyynnöstä.

24 GORin mukaan — Ranskan hallituksen mukaan kyseessä on viranomaisista riippumaton luonnonsuojeluyhdistys, joka on useiden vuosien kuluessa osoittautunut toiminnassaan tieteellisesti luotettavaksi ja puolueettomaksi — tämä alue, joka on huonontunut jo vuonna 1990, olisi luokiteltava erityissuojelu-

alueeksi erityisesti siellä esiintyvien suurien petolintujen, kuten vuorikotkan, maakotkan, muuttohaukan, ja eräiden muiden lajien kuten huuhkajan ja tiettyjen varisten, kuten alppivariksen vuoksi. Joitakin näistä lajeista on esiintynyt alueella kauan, joitakin lyhyemmän aikaa, kuten nyt esillä olevan asian oikeudenkäyntiaineistoon toimitetuista asiakirjoista ilmenee. Maakotkaa on esiintynyt alueella tammikuusta 1998 ja se näyttää olevan yksi uusimmista alueen lajeista.

25 On myös todettava, että luonnonvaraisten lintujen suojelun kannalta tärkeitä alueita luetteloitaessa — tämä selvitys tunnetaan paremmin nimellä IBA (Inventory of Important Bird Areas in the European Community) — kyseessä oleva alue liitettiin niihin. Tältä osin on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut voivansa nojautua tähän luettelointiin sen tieteellisen pätevyyden takia arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio noudattanut velvoitettaan luokitella erityissuojelualueiksi lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet suojeltujen lajien suojelemiseksi, vaikkei luettelo oikeudellisesti sidokaan asianomaisia jäsenvaltioita (ks. asia C-3/96, komissio v. Alankomaat, tuomio 19.5.1998, Kok. 1998, s. I-3031, 69 ja 70 kohta).

26 Lintudirektiivin 4 artiklan rakenteesta seuraa, että aina silloin kun tietty alue täyttää erityissuojelualueeksi luokittelemisen kriteerit, alueella on toteutettava erityiset suojelutoimet, joilla kyetään turvaamaan tämän direktiivin liitteessä I mainittujen lintulajien eloonjääminen ja lisääntyminen.

27 Asiakirja-aineistoon liitetyistä kartoista käy ilmi, että Basses Corbièresin alueen biotoopin suojelusta tehdyistä päätöksistä vain yksi koskee aluetta, jonka GOR oli osoittanut erityissuojelualueeksi, ja että tämä päätös koskee ainoastaan osaa tuosta alueesta. Lisäksi tällä päätöksellä suojellut 231 hehtaaria eivät kaikki ole tällä alueella.

28 Kyseisessä päätöksessä tarkoitetun alueen ulkopuolelle jäävällä alueella ei voida havaita toteutetun minkäänlaisia erityisiä suojelutoimia.

29 Tämän vuoksi ja koska näyttöä siitä ei ole, ettei GORin ehdotusta, joka koski Serre de Vingrau-Tautavelistä Cavallin kaivantoon ulottuvan 950 hehtaarin suuruisen alueen luokittelemista erityissuojelualueeksi, voida pitää perusteltuna, on todettava, että koska huomattava osa tästä alueesta ei kuulu erityisen suojelujärjestelmän piiriin, Ranskan viranomaisten toteuttamat erityiset suojelutoimet eivät ole maantieteellisen ulottuvuutensa osalta riittäviä.

30 Ilman, että tässä yhteydessä olisi tarpeen selvittää, olisiko Basses Corbièresin alueen muita osia syytä luokitella erityissuojelualueeksi, voidaan todeta, että Ranskan tasavalta on jättänyt noudattamatta lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut erityisiä suojelutoimenpiteitä, joita voitaisiin pitää maantieteelliseltä ulottuvuudeltaan riittävinä. Tästä seuraa, että komission kanne on myös tältä osin hyväksyttävä edellä täsmennetyin rajoituksin.

Vingraun ja Tautavelin kalkkilouhosten aiheuttama häiriö ja huonontuminen

31 Koska elinympäristödirektiivin soveltamisen alkamisesta, eli 10.6.1994 lähtien tämän direktiivin 6 artiklan 2—4 kohdassa säädetyt velvoitteet on korvattu sen 7 artiklan nojalla lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetyillä velvoitteilla, komissio katsoo, että elinympäristödirektiivin mukaiset

velvoitteet koskevat tästä päivästä alkaen Basses Corbièresin aluetta, vaikka sitä ei olekaan vielä luokiteltu lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuksi erityissuojelualueeksi.

32 Yhteisöjen tuomioistuimen tätä koskevaan kysymykseen antamassaan vastauksessa komissio toteaa, että elinympäristödirektiivin 7 artikla ei millään tavoin muuta lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa, joten syyt, joiden perusteella yhteisöjen tuomioistuin on laajentanut lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaista suojelujärjestelmää alueisiin, joita ei ole luokiteltu erityissuojelualueiksi, ovat päteviä myös tämän direktiivin jälkeen annetun elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2—4 kohdassa tarkoitetun suojelujärjestelmän osalta. Lisäksi komissio esittää, että jos elinympäristödirektiivin 7 artiklan säännöksiä olisi tulkittava siten, että sen 6 artiklan 2—4 kohtaan perustuvia velvoitteita sovelletaan ainoastaan alueisiin, jotka kansalliset viranomaiset ovat tosiasiassa lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla luokitelleet erityissuojelualueiksi, tämä johtaisi kaksitahoiseen järjestelmään, jota olisi vaikea pitää perusteltuna. Lintudirektiivissä määritelty suojelujärjestelmä on komission mukaan näet vaativampi kuin elinympäristödirektiivin suojelujärjestelmä. Olisi paradoksaalista sijoittaa lintutieteellisesti tärkeät alueet, joita ei ole kansallisesti luokiteltu erityissuojelualueeksi, vaativampaan suojelujärjestelmään, kuin se, jota tosiasiallisesti sovelletaan jäsenvaltioiden erityissuojelualueiksi luokittelemiin alueisiin.

33 Komissio toteaa, että kalkkilouhosten avaamista ja toimintaa koskevan hankkeen toteuttaminen Basses Corbièresin alueella Vingraun ja Tautavelin kunnissa johtaa alueella esiintyvien lajien häiriintymiseen sekä niiden elinympäristön huonontumiseen. Komissio katsoo, että erityisesti vuorikotkan kannalta louhosten avaaminen merkitsee sitä, että osa sen pyyntialueesta menetetään ja sen lisääntyminen voi häiriintyä louhostoimintaan liittyvien maisemallisten ja meluhaittojen vuoksi.

34 Komissio toteaa lisäksi, että esillä olevassa tapauksessa, vaikka erityissuojelujärjestelmään sisällytettäisiinkin ainoastaan Ranskan viranomaisten eri-

tyissuojelualueiksi luokittelemat alueet, joita tämän tuomion 15 kohdassa mainitut biotoopin suojelusta tehdyt kaksi päätöstä koskevat, OMYA-yhtiön louhostoimintahanke vaikuttaa merkittävällä tavalla näihin alueisiin, joiden lintutieteellistä merkittävyyttä ei ole kiistetty.

35 Näin ollen komissio katsoo, että hankkeen vaikutuksista asianomaisen alueen suojeluun olisi pitänyt suorittaa asianmukainen arviointi. Ympäristövaikutusten arviointi, joka tehtiin vuonna 1994 ennen louhostoiminnalle myönnettyä lupaa, ei komission mukaan täytä tätä vaatimusta.

36 Ranskan hallitus on komission mukaan laiminlyönyt myös velvollisuutensa toteuttaa asianmukaiset korvaavat toimenpiteet. Komissio katsoo, että vuorikotkan tarvitseman riistan lisääminen, tämän lajin tieteellinen seuranta, pesimiseen tarkoitetun suojan rakentaminen sekä luontoympäristön ohjaussuunnitelma eivät voineet korvata aiheutunutta häiriintymistä ja huonontumista, koska näiden vaikutuksia ei ollut arvioitu, sen lisäksi, että nämä toimet eivät kohdistuneet muihin suojelua tarvitseviin lintulajeihin.

37 Koska louhoshankkeiden vaikutuksista erityissuojelualueeksi luokiteltavalla alueella Vingraun kunnassa ei ole tehty asianmukaista arviointia ja koska on hyvin todennäköistä, että vaikutukset ovat haitallisia, Ranskan viranomaisten olisi komission mukana pitänyt kieltäytyä myöntämästä lupaa hankkeelle, jonka osalta ei ole osoitettu, ettei mitään vaihtoehtoista ratkaisua ole ja sitä, että hankkeen toteuttaminen on perusteltu jollakin erittäin tärkeällä yleisen edun kannalta pakottavalla syyllä. Komissio esittää, että lukuisissa yliopistollisten asiantuntijoiden selvityksissä todetaan, että Vingraun esiintymän louhimiselle oli olemassa vaihtoehtoisia vastaavia ratkaisuja. OMYA-yhtiö ja Ranskan viranomaiset eivät ole perinpohjaisesti selvittäneet näitä muita ratkaisumahdollisuuksia.

38 Ranskan hallitus väittää, että komissio ei ole esittänyt tieteellistä tai muutakaan näyttöä, jonka perusteella voitaisiin osoittaa, että louhokset aiheuttavat merkit-

tävää häiriötä vuorikotkapariskunnalle ja muille lintulajeille. Ranskan hallitus kiistää sen, että louhosten avaaminen ja toiminta aiheuttaisi vakavia seurauksia alueella esiintyville lajeille. Se esittää tältä osin, että yhdessäkään tieteellisessä selvityksessä ei ole tultu siihen tulokseen, että louhostoiminta voisi johtaa lintulajien ja erityisesti vuorikotkan kannalta tämänkaltaisiin seurauksiin, ja että ennen toiminnan aloittamista ympäristövaikutukset oli perusteellisesti arvioitu ja että tässä arvioinnissa ei ollut havaittu, että hankkeella olisi merkittäviä ympäristövaikutuksia, ja että alueella oli ryhdytty merkittäviin varotoimiin hankkeesta mahdollisesti aiheutuvien, ympäristön kannalta haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi.

39 Ranskan hallitus toteaa, että vuorikotkia on esiintynyt alueella vuonna 1968 ennen Tautavelin louhoksen toiminnan aloittamista ja että se on pysynyt alueella ilman että louhostoiminnasta olisi voitu huomata aiheutuneen lajin häiriintymistä. Viranomaisista riippumattomien paikallisten lintujensuojeluyhdistysten suorittaman, lajin seurannan perusteella ei voida väittää, että Tautavelin louhoksen siirtämisellä Vingrauhun olisi haitallisia vaikutuksia, koska vuorikotkan pesimisalue ei ole kummankaan louhoksen alueella.

40 Vuorikotkan tarvitseman pyyntialueen osalta Ranskan hallitus toteaa, että mainitussa ympäristövaikutusten arvioinnissa todettiin, että louhosten toiminnassa käytettävän alueen ei pitäisi kohtuuttomasti häiritä tämän lajin, jonka pyyntialue on useiden neliökilometrien laajuinen, elintottumuksia, minkä lisäksi se toteaa, että tämän kotkan ravintonaan käyttämän pienriistan lisäämiseksi on ennalta ehkäisevästi ryhdyttävä tiettyihin varotoimiin.

41 OMYA-yhtiön tällä hetkellä Vingraun ja Tautavelin kunnassa louhimalle esiintymälle mahdollisten vaihtoehtoisten ratkaisujen osalta Ranskan hallitus

toteaa, että yhtiö on selvittänyt ne perusteellisesti, mutta ne eivät vastaa tätä esiintymää.

42 Yhteisöjen tuomioistuimen kysymykseen elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2—4 kohdan soveltuvuudesta alueisiin, joita ei ole vielä luokiteltu erityissuojelualueiksi, Ranskan hallitus vastasi, ettei se ole väittänyt, ettei näitä säännöksiä voitaisi soveltaa Basses Corbièresin alueeseen, vaan että niissä tarkoitettujen velvoitteiden korvaaminen elinympäristödirektiivin 7 artiklan mukaisesti lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetuilla velvoitteilla koskee ainoastaan lintudirektiivin nojalla erityissuojelualueiksi jo luokiteltuja alueita.

43 Ensiksi on tutkittava, voidaanko elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2—4 kohtaa soveltaa alueisiin, joita ei ole luokiteltu erityissuojelualueiksi, vaikka ne olisi pitänyt luokitella sellaisiksi.

44 Tältä osin on todettava, että elinympäristödirektiivin 7 artiklassa säädetään nimenomaisesti, että sen 6 artiklan 2—4 kohtaa sovelletaan lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen sijasta lintudirektiivin 4 artiklan 1 tai 2 kohdan nojalla suojeltaviksi alueiksi luokiteltuihin alueisiin.

45 Tästä seuraa, että elinympäristödirektiivin 7 artiklan sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaan ainoastaan erityissuojelualueiksi luokitellut alueet kuuluvat tämän direktiivin 6 artiklan 2—4 kohdan soveltamisalaan.

46 Elinympäristödirektiivin 7 artiklassa täsmennetään lisäksi, että sen 6 artiklan 2—4 kohdalla korvataan lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäinen virke

elinympäristödirektiivin voimaantulopäivästä alkaen tai jäsenvaltion lintudirektiivin mukaisesti tekemän suojeluluokittelun päivämäärästä alkaen, jos viimeksi mainittu päivämäärä on myöhempi. Tämä 7 artiklan kohta vahvistaa tulkintaa, jonka mukaan 6 artiklan 2—4 kohdan soveltaminen edellyttää asianomaisen alueen luokittelemista erityissuojelualueeksi.

47 Alueet, joita ei ole luokiteltu erityissuojelualueiksi, vaikka ne olisi pitänyt luokitella sellaisiksi, kuuluvat siis edelleen lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen soveltamisalaan.

48 Komission vastakkaisia väitteitä ei voida hyväksyä.

49 Se, että lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaista suojelujärjestelmää sovelletaan, kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu (ks. mm. asia C-355/90, komissio v. Espanja, tuomio 2.8.1993, Kok. 1993, s. I-4221, 22 kohta), alueisiin, joita ei ole luokiteltu erityissuojelualueiksi, vaikka ne olisi pitänyt luokitella sellaisiksi, ei sellaisenaan merkitse sitä, että elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2—4 kohdassa tarkoitettu suojelujärjestelmä korvaa ensin mainitun järjestelmän näiden alueiden osalta.

50 Sen komission väitteen osalta, joka perustuu sovellettavien järjestelmien kaksitahoisuuteen, on todettava, ettei sitä, että tämän tuomion edellisessä kohdassa mainitut alueet kuuluvat lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla järjestelmään, joka on erityissuojelualueiksi luokiteltujen alueiden osalta vaativampi kuin elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2—4 kohdassa säädetty järjestelmä, voida pitää täysin perusteettomana.

51 Tältä osin viitattakoon julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 99 kohtaan, jossa todetaan, että jäsenvaltio ei voi hyötyä siitä, että se on jättänyt noudattamatta yhteisön oikeuteen perustuvia velvoitteitaan.

52 Jos jäsenvaltion sallittaisiin silloin, kun se on lintudirektiivin vastaisesti jättänyt luokittelematta alueen erityissuojelualueeksi, vaikka se olisi pitänyt luokitella, vedota 6 artiklan 3 ja 4 kohtaan, jäsenvaltiolle annettaisiin mahdollisuus hyötyä velvoitteidensa noudattamatta jättämisestä.

53 Silloin kun minkäänlaista muodollista luokittelutoimea tällaisen alueen osoittamisesta erityissuojelualueeksi ei ole, komission on erityisen hankala EY:n perustamissopimuksen 155 artiklan (josta on tullut EY 211 artikla) mukaisesti valvoa tehokkaasti elinympäristödirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädettyä menettelyä ja saada tarvittaessa todetuksi tämän perusteella mahdolliset laiminlyönnit. Näin lisättäisiin huomattavasti vaaraa siitä, että kansalliset viranomaiset hyväksyvät tämän menettelyn vastaisesti alueen hoitoon välittömästi liittyviä suunnitelmia tai hankkeita, jotka vaarantavat alueen koskemattomuuden, ja siitä että ne välttyvät komission valvonnalta ja että ne aiheuttavat vakavia tai jopa peruuttamattomia ekologisia vaurioita täysin tämän alueen suojeluvaatimusten vastaisesti.

54 Vastaavanlaisiin vaikeuksiin voisivat tässä tapauksessa joutua myös ne luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, eli erityisesti luonnonsuojelujärjestöt, jotka on valtuutettu kansallisissa lainkäyttöelimissä puolustamaan luonnonsuojeluun ja erityisesti luonnonvaraisten lintujen suojeluun liittyviä intressejä.

55 Tällainen tilanne vaarantaisi lintudirektiivin 4 artiklassa tarkoitetun luonnonvaraisten lintujen erityissuojelutavoitteen toteutumisen sellaisena kuin sitä yhtei-

söjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tulkittu (ks. mm. asia C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, tuomio 11.7.1996, Kok. 1996, s. I-3805, 23 ja 25 kohta).

56 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 102 kohdassa todennut, erityissuojelualueiksi luokiteltuihin alueisiin ja alueisiin, jotka olisi pitänyt luokitella sellaisiksi, sovellettavien järjestelmien kaksitahoisuus saa jäsenvaltiot tekemään suojeluluokitukset, koska tällä tavoin ne saavat mahdollisuuden soveltaa menettelyä, jonka perusteella ne voivat erittäin tärkeän yleisen edun mukaisten syiden vuoksi, yhteiskunnalliset ja taloudelliset syyt mukaan lukien, tietyin edellytyksin hyväksyä suunnitelman tai hankkeen, joka vaikuttaa haitallisesti erityissuojelualueeseen.

57 Edellä esitetystä seuraa, että elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2—4 kohtaa ei sovelleta alueisiin, joita ei ole luokiteltu erityissuojelualueiksi, vaikka ne olisi pitänyt luokitella sellaisiksi.

58 Näin ollen elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2—4 kohdan rikkomista koskeva väite hylätään.

59 On siis todettava, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole luokitellut erityissuojelualueeksi mitään osaa Basses Corbièresin alueesta ja koska se ei ole toteuttanut alueella maantieteelliseltä ulottuvuudeltaan riittäviä erityisiä suojelutoimia.

60 Kanne hylätään muilta osin.

Oikeudenkäyntikulut

61 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään kuitenkin, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan. Koska komissio on voittanut asian vain osittain, on syytä määrätä, että asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Ranskan hallitus ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole luokitellut erityissuojelualueeksi mitään osaa Basses Corbièresin alueesta ja koska se ei ole toteuttanut alueella maantieteelliseltä ulottuvuudeltaan riittäviä erityisiä suojelutoimia.**

2) **Kanne hylätään muilta osin.**

3) **Asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Gulmann Skouris Schintgen

Julistettiin Luxemburgissa 7 päivänä joulukuuta 2000.

R. Grass

kirjaaja

C. Gulmann

kuudennen jaoston puheenjohtaja