YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

26 päivänä lokakuuta 2006 *

Asiassa C-239/04,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 8.6.2004,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. van Beek ja A. Caeiros, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Portugalin tasavalta, asiamiehenään L. Fernandes, avustajinaan advogado J. F. Ganderez ja advogado R. Gomes da Silva, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit R. Schintgen, J. Klučka, R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari) ja L. Bay Larsen,

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.4.2006 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.4.2006 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7), sellaisena kuin se on muutettuna 27.10.1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/62/EY (EYVL L 305, s. 42; jäljempänä luontodirektiivi), 6 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska

se on toteuttanut moottoritiehankkeen, jonka osuus kulkee Castro Verden erityissuojelualueen läpi, vaikka ympäristövaikutusten arvioinnin tulokset olivat kielteisiä ja kyseiselle osuudelle oli vaihtoehtoisia ratkaisuja.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Direktiivi 79/409/ETY

2 Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1) 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot luokittelemaan erityisiksi suojelualueiksi alueet, jotka täyttävät näiden säännösten mukaiset arviointiperusteet.

3 Tämän direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"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."

Luontodirektiivi

4 Luontodirektiivin 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 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.

_ _"

5 Luontodirektiivin 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."

Tosiseikat ja riita-asiaa edeltänyt menettely

6 Lissabonin kaupunkia Algarven alueeseen yhdistävän moottoritien A 2 rakennushanke annettiin vuonna 1997 BRISA Auto-Estradas de Portugal -nimisen yhtiön toteutettavaksi.

7 Aljustrelin ja Castro Verden välillä sijaitsevan tämän moottoritien osan osalta kyseinen yhtiö valmisteli linjaushankkeen, joka kiersi idästä Messejanan, Alcariasin, Conceiçaon, Aivadosin sekä Estação de Ouriquen paikkakunnat ja joka kulki länsipuolelta Castro Verden erityissuojelualueen läpi.

8 Syyskuussa 1999 tätä linjaushanketta koskeva ympäristövaikutusten arviointi (jäljempänä ympäristövaikutusten arviointi) esitettiin Portugalin ympäristöministeriölle.

9 Saman kuun aikana Portugalin viranomaiset luokittelivat Castro Verden alueen direktiivin 79/409 4 artiklassa tarkoitetuksi erityissuojelualueeksi.

10 Tammikuussa 2000 ympäristöasioiden valtiosihteeri hyväksyi ympäristövaikutusten arvioinnin ja antoi luvan hankkeen toteuttamiselle.

11 Aljustrelista Castro Verdeen ulottuva moottoritien A 2 osa avattiin liikenteelle heinäkuussa 2001.

12 Komissio sai kantelun, jossa sille ilmoitettiin, että huolimatta kyseisen osuuden Castro Verden erityissuojelualueelle aiheuttamien ympäristövaikutusten kielteisestä arvioinnista Portugalin viranomaiset olivat toteuttaneet moottoritien rakennushankkeen, jonka linjaus kulkee kyseisen alueen läpi, ja tämän perusteella komissio kehotti Portugalin tasavaltaa 20.10.2000 päivätyllä virallisella huomautuksellaan esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.

13 Portugalin viranomaiset esittivät huomautuksensa komissiolle 4.12.2000 ja 12.1.2001 päivätyillä kirjeillään.

14 Koska komissio totesi, että Portugalin viranomaiset eivät olleet ilmoittaneet syytä, jonka vuoksi sekä Castro Verden erityissuojelualueen ulkopuolella että Alcariasin, Conceiçãon, Aivadosin ja Estação de Ouriquen asuinalueiden ulkopuolella sijaitsevia vaihtoehtoisia tielinjauksia ei ollut tutkittu, ja koska se katsoi, että Portugalin tasavalta ei ollut noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, se antoi 11.4.2001 perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä jäsenvaltiota toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet kyseisen lausunnon noudattamiseksi kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiannosta.

15 Koska komissio ei ollut tyytyväinen Portugalin viranomaisten kyseiseen perusteltuun lausuntoon antamaan vastaukseen, se päätti nostaa nyt esillä olevan kanteen.

Kanne

16 Komissio väittää, että ympäristövaikutusten arviointi osoittaa selvästi, että Portugalin viranomaisten valitsemalla tielinjalla Aljustrelin ja Castro Verden välisen moottoritieosuuden A 2 rakentamiseksi on erittäin merkittävä kielteinen vaikutus direktiivin 79/409 liitteessä I tarkoitetuille 17 luonnonvaraiselle lintulajille sekä näiden lintujen elinympäristölle.

17 Portugalin tasavalta väittää, että komissio ainoastaan muotoilee yleisiä näkemyksiä, jotka on poimittu ympäristövaikutusten arvioinnista, osoittamatta, millä tavalla kyseisen linjan toteuttamisella olisi ollut erittäin merkittävä kielteinen vaikutus. Sen mukaan Castro Verden erityissuojelualueelle mahdollisesti aiheutuvat haitat pitäisi suhteuttaa haittoihin, jotka ovat tosiasiallisesti aiheutuneet.

18 Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan viranomaiset antavat hyväksyntänsä suunnitelmille tai hankkeille, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi, vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.

19 Tällä säännöksellä otetaan siis käyttöön menettely, jonka tarkoituksena on taata ennakkovalvonnan avulla, että suunnitelma tai hanke, joka ei liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen mutta joka on omiaan

vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi, hyväksytään vain siltä osin kuin se ei vaikuta alueen koskemattomuuteen (asia C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomio 7.9.2004, Kok. 2004, s. I-7405, 34 kohta).

20 Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut, että kyseessä olevan kaltainen suunnitelma tai hanke voidaan hyväksyä vain sillä edellytyksellä, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat varmoja siitä, ettei sillä ole haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuuteen. Näin on silloin, kun ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä siitä, että tällaisia vaikutuksia ei aiheudu (em. asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereninging, tuomion 56 ja 59 kohta).

21 Nyt esillä olevassa asiassa ympäristövaikutusten arvioinnissa todetaan, että Castro Verden erityissuojelualueella esiintyy direktiivin 79/409 liitteessä I mainituista lintulajeista 17 ja että niistä tietyt ovat keskimääräistä herkempiä häiriöille ja/tai niiden elinympäristön pirstoutumiselle moottoritieosuuden A 2 Aljustrelin ja Castro Verden välisen tielinjahankkeen vuoksi.

22 Tästä tutkimuksesta ilmenee myös, että kyseessä olevalla hankkeella on "lisääntyneitä kielteisiä vaikutuksia" Castro Verden erityissuojelualueella esiintyvälle lintukannalle.

23 On siis todettava, että silloin, kun Portugalin viranomaiset antoivat luvan moottoritien A 2 tielinjahankkeen toteuttamiselle, ne eivät voineet perustellusti katsoa, ettei sillä ollut haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuudelle.

24 Se seikka, että hankkeella ei sen toteuttamisen jälkeen ole ollut tällaisia vaikutuksia, on merkityksetön tämän arvioinnin kannalta. Hetkellä, jolloin annetaan lupa hankkeen toteuttamiselle, ei saa olla olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää

epäilyä siitä, että kyseessä olevan alueen koskemattomuuden kannalta haitallisia vaikutuksia ei aiheudu (ks. vastaavasti asia C-209/02, komissio v. Itävalta, tuomio 29.1.2004, Kok. 2004, s. I-1211, 26 ja 27 kohta ja em. asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 56 ja 59 kohta).

25 Näin ollen Portugalin viranomaiset voivat joko kieltäytyä antamasta lupaa kyseisen hankkeen toteuttamiselle tai hyväksyä sen luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan nojalla siltä osin kuin siinä vahvistetut edellytykset täyttyvät (ks. vastaavasti em. asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 57 ja 60 kohta).

26 Nyt esillä olevassa asiassa on siis tutkittava, voidaanko moottoritien A 2 Aljustrelin ja Castro Verden välistä linjausta koskevalle hankkeelle antaa lupa luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan nojalla.

27 Tältä osin komissio väittää, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut tätä säännöstä, koska nyt esillä olevassa asiassa Portugalin viranomaiset ovat jättäneet tutkimatta tietyt vaihtoehtoiset tielinjat, joilla ei ole kielteisiä vaikutuksia Castro Verden erityissuojelualueelle eikä tämän alueen populaatiolle.

28 Se katsoo erityisesti, että kyseiset viranomaiset eivät ole ottaneet huomioon Castro Verden erityissuojelualueen ulkopuolella sijaitsevia vaihtoehtoisia tielinjoja eivätkä Alcariasin, Conceiçãon, Aivadosin ja Estação de Ouriquen muodostamia asutusvyöhykkeitä.

29 Komissio katsoo, että tällaiset vaihtoehtoiset tielinjat olisi pitänyt tutkia, erityisesti ne, joissa moottoritie A 2 kulkisi Castro Verden erityissuojelualueen länsipuolella sijaitsevassa kapeikossa viimeksi mainitun ja IC 1 -tien rajaamalla tasankoalueella,

jolla on erittäin pieni väestötiheys, joten Portugalin viranomaiset olisivat voineet ilman merkittäviä teknisiä vaikeuksia tai järjettömiä taloudellisia lisäkustannuksia valita vaihtoehtoisen tielinjan, jolla ei olisi kielteisiä vaikutuksia tälle erityissuojelualueelle ja joka ei vaikuttaisi edellä mainittuihin eikä muihin paikkakuntiin.

30 Portugalin tasavallan mukaan komission tehtävänä on paitsi esitellä tällainen tielinja myös määritellä ja luonnehtia se osoittamalla sellaisen ympäristölle vähemmän haitallisen vaihtoehtoisen ratkaisun olemassaolo ja käyttökelpoisuus, jota Portugalin viranomaiset eivät ole tutkineet. Komissio ei kuitenkaan ole esittänyt mitään näyttöä tältä osin.

31 Portugalin tasavalta väittää joka tapauksessa, että komission ehdottamaa ratkaisua ei voida pitää luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuna "vaihtoehtoisena ratkaisuna". Sen mukaan tällä käsitteellä ei viitata pelkästään korvaavaan ratkaisuun, jonka teoreettista toteuttamiskelpoisuutta voitaisiin puolustella, vaan se merkitsee myös sitä, että otetaan huomioon tällaisen ratkaisun kielteiset vaikutukset.

32 Komission ehdottaman tielinjan toteuttaminen aiheuttaisi Portugalin tasavallan mukaan kuitenkin merkittäviä sosiaalisia, taloudellisia ja ympäristöllisiä vahinkoja, sillä se vaikuttaisi Conceiçãon, Aivadosin ja Estação de Ouriquen väestöön sekä Monte da Rochan tekojärven valuma-alueeseen.

33 Näin ollen mainittu jäsenvaltio katsoo, että Portugalin viranomaisten valitsemasta tielinjasta johtuva Castro Verden erityissuojelualueen koskemattomuuden marginaalinen ja toisarvoinen loukkaaminen on merkitykseltään vähäisempää kuin se, joka olisi aiheutunut komission ehdottaman ratkaisun toteuttamisesta.

34 Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädetään, että 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, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä.

35 Tätä säännöstä, jossa sallitaan tietyin edellytyksin sellaisen suunnitelman tai hankkeen toteuttaminen, joka on luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetyn arvioinnin yhteydessä johtanut kielteiseen tulokseen, on poikkeuksena kyseisen 3 kohdan toisessa virkkeessä mainitulle lupakriteerille tulkittava suppeasti.

36 Näin ollen luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisen suunnitelman tai hankkeen toteuttamisen edellytyksenä on, että vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuminen osoitetaan.

37 Nyt esillä olevassa asiassa on selvää, että Portugalin viranomaiset ovat tutkineet ja hylänneet useita ratkaisuja, jotka kiertäisivät Alcariasin, Conceiçãon, Aivadosin ja Estação de Ouriquen paikkakunnat mutta joiden tielinjat kulkisivat Castro Verden erityissuojelualueen länsipuolen läpi.

38 Sitä vastoin asiakirja-aineistosta ei ilmene, että kyseiset viranomaiset ovat tutkineet tämän erityissuojelualueen ulkopuolella ja edellä mainittujen paikkakuntien länsipuolella sijaitsevat vaihtoehdot, vaikka komission toimittamien tietojen perusteella ei ensi näkemältä voida sulkea pois sitä, että tällaiset ratkaisut voisivat olla luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja vaihtoehtoisia ratkaisuja, vaikka ne voisivatkin aiheuttaa tiettyjä vaikeuksia, kuten Portugalin tasavalta väittää.

39 Koska Portugalin viranomaiset eivät ole tutkineet tällaisia ratkaisuja, ne eivät näin ollen ole osoittaneet sitä, että mainitussa säännöksessä tarkoitettuja vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole.

40 Näin ollen on todettava, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on toteuttanut moottoritiehankkeen, jonka linja kulkee Castro Verden erityissuojelualueen läpi, vaikka ympäristövaikutusten arvioinnin tulokset olivat kielteisiä, ja koska se ei ole osoittanut, että vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole.

Oikeudenkäyntikulut

41 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Portugalin tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Portugalin tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Portugalin tasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 27.10.1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/62/EY, 6 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on toteuttanut moottoritiehankkeen, jonka linja kulkee Castro Verden erityissuojelualueen läpi, vaikka ympäristövaikutusten arvioinnin tulokset olivat kielteisiä, ja koska se ei ole osoittanut, että vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole.**

2) **Portugalin tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset