YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
19 päivänä toukokuuta 1998 *

Asiassa C-3/96,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies W. Wils, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään ulkoministeriön oikeudelliset apulaisneuvonantajat M. A. Fierstra ja J. S. van den Oosterkamp, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Alankomaiden suurlähetystö, 5 rue C. M. Spoo,

vastaajana,

jota tukee

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön ministerineuvos E. Röder ja saman ministeriön hallitusneuvos S. Maass, D-53107 Bonn,

väliintulijana,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY (EYVL 1979, L 103, s. 1) ja EY:n perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole osoittanut riittävästi direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityissuojelualueita,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat C. Gulmann (esittelevä tuomari), H. Ragnemalm, M. Wathelet ja R. Schintgen sekä tuomarit J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, G. Hirsch ja P. Jann,

julkisasiamies: N. Fennelly,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 15.7.1997 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 9.10.1997 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 5.1.1996 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979

annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY (EYVL 1979, L 103, s. 1; jäljempänä direktiivi) sekä EY:n perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole osoittanut riittävästi direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityissuojelualueita.

2 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 15.7.1996 antamalla määräyksellä Saksan liittotasavalta hyväksyttiin väliintulijana tukemaan vastaajana olevaa valtiota.

3 Direktiivin 2 artiklan mukaan "jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet [luonnonvaraisina elävien] lintulajien kantojen ylläpitämiseksi [jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvalla alueella, jossa perustamissopimusta sovelletaan,] sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset taikka näiden kantojen mukauttamiseksi tähän tasoon".

4 Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Ottaen huomioon 2 artiklassa mainitut vaatimukset, jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet kaikkien 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien elinympäristöjen riittävän moninaisuuden ja laajuuden säilyttämiseksi, ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi ennalleen.

2. Biotooppien ja elinympäristöjen säilyttämiseen, ylläpitämiseen ja ennalleen saattamiseen sisältyvät ensisijaisesti seuraavat toimenpiteet:

a) suojelualueiden muodostaminen,

b) suojelualueiden sisä- ja ulkopuolella sijaitsevien elinympäristöjen ylläpitäminen ja hoito ekologisten tarpeiden mukaisesti;

c) tuhoutuneiden biotooppien saattaminen ennalleen;

d) biotooppien aikaansaaminen."

5 Direktiivin 4 artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti:

"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."

6 Direktiivin liite I on korvattu direktiivin 79/409/ETY muuttamisesta 25 päivänä heinäkuuta 1985 annetun komission direktiivin 85/411/ETY (EYVL 1985, L 233, s. 33) liitteellä.

7 Komissio lähetti 25.9.1989 Alankomaiden hallitukselle virallisen huomautuksen, jonka mukaan Alankomaiden kuningaskunta ei ollut osoittanut riittävästi erityissuojelualueita direktiivin liitteessä I luetelluille lintulajeille ja jossa hallitukselle asetettiin kahden kuukauden määräaika huomautusten esittämistä varten.

8 Alankomaat kiisti 29.12.1989 päivätyssä vastauksessaan rikkoneensa velvoitteitaan. Se väitti asiallisesti noudattaneensa direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se oli osoittanut erityissuojelualueiksi riittävästi liitteessä I lueteltujen lajien suojelemiseen sopivia alueita, kun verrataan toisiinsa suojeltavien lajien suojeluintressiä sekä taloudellisia ja virkistykseen liittyviä intressejä, ja koska se oli lisäksi ryhtynyt muihin toimiin lintujen suojelemiseksi.

9 Komissio katsoi, etteivät nämä selitykset muuttaneet sen kantaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen osalta, ja antoi Alankomaiden hallitukselle 14.6.1993 perustellun lausunnon, jossa se vaati Alankomaiden kuningaskuntaa kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksi saannista korjaamaan tilanteen siltä osin kuin sen katsotaan osoittaneen riittämättömästi erityissuojelualueita direktiivin liitteessä I lueteltujen lajien tehokkaan suojelun varmistamiseksi.

10 Alankomaat sanoo vastanneensa perusteltuun lausuntoon 1.12.1993 päivätyssä kirjeessään. Komissio sitä vastoin väittää, ettei se ole koskaan saanut kyseistä vastausta.

Tutkittavaksi ottaminen

11 Alankomaiden kuningaskunta väittää, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi useista eri syistä.

Alankomaiden kuningaskunnan perusteltuun lausuntoon antaman vastauksen huomioon ottamatta jättäminen

12 Alankomaiden hallitus väittää, että komissio ei ole kunnioittanut puolustautumisoikeuksia, koska se on jättänyt huomioon ottamatta Alankomaiden vastauksen perusteltuun lausuntoon, ja että kannetta ei tämän takia voida ottaa tutkittavaksi.

13 Komissio puolestaan väittää, että vaikka se olisi saanutkin kyseisen kirjeen, kannetta ei voida jättää ottamatta tutkittavaksi sillä perusteella, että perusteltuun lausuntoon annettua Alankomaiden hallituksen vastausta ei ole kanteessa otettu huomioon. Komission mukaan perustellussa lausunnossa asetetun määräajan tarkoitus on pelkästään antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle vielä yksi mahdollisuus toimia komission edellyttämällä tavalla. Lisäksi komissio väittää, että ainoa uusi seikka Alankomaiden kirjeessä — josta se sai tiedon esillä olevan asian käsittelyn yhteydessä — on maininta siitä, että kolme uutta kohdetta oli tällä välin osoitettu erityissuojelualueiksi. Komissio sanoo ottaneensa tämän huomioon kanteessaan.

14 On huomattava, että perustamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitettu menettely muodostuu kahdesta peräkkäisestä vaiheesta: oikeudenkäyntiä edeltävästä eli hallinnollisesta menettelystä ja oikeudenkäynnistä yhteisöjen tuomioistuimessa (ks. asia C-266/94, komissio v. Espanja, määräys 11.7.1995, Kok. 1995, s. I-1975, 15 kohta).

15 Perustamissopimuksen 169 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan, "jos komissio katsoo, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille tämän sopimuksen mukaan kuuluvan velvollisuuden, komissio antaa asiasta lausunnon perusteluineen varattuaan ensin sille valtiolle, jota asia koskee, tilaisuuden esittää huomautuksensa".

16 Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on siis antaa jäsenvaltiolle tilaisuus perustella kantaansa taikka tarvittaessa antaa sille mahdollisuus noudattaa vapaaehtoisesti perustamissopimuksessa asetettuja vaatimuksia. Mikäli tässä vaiheessa ei päästä tavoiteltuun lopputulokseen, jäsenvaltiota kehotetaan täyttämään velvoitteensa määräajassa, joka asetetaan perustellussa lausunnossa, jossa näiden velvoitteiden sisältö myös täsmennetään ja johon 169 artiklan mukainen oikeudenkäyntiä edeltävä menettely päättyy (ks. mm. asia 74/82, komissio v. Irlanti, tuomio 31.1.1984, Kok. 1984, s. 317, 13 kohta ja asia 85/85, komissio v. Belgia, tuomio 18.3.1986, Kok. 1986, s. 1149, 11 kohta).

17 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on aiemmissa ratkaisuissaan katsonut, oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn sääntöjenmukaisuus on perustamissopimuksessa asetettu olennainen tae sekä asianomaisen jäsenvaltion oikeuksien suojelemiseksi että sen varmistamiseksi, että mahdollisen tulevan oikeudenkäynnin kohde on selkeästi määritelty (ks. em. asia komissio v. Espanja, määräyksen 17 kohta ja asia C-159/94, komissio v. Ranska, tuomio 23.10.1997, Kok. 1997, s. I-5815, 15 kohta).

18 Tältä osin on muistettava, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohde määräytyy komission perustellun lausunnon mukaan (ks. asia 154/85, komissio v. Italia, tuomio 17.6.1987, Kok. 1987, s. 2717, 6 kohta).

19 Perustellun lausunnon ja sitä edeltäneen menettelyn sääntöjenmukaisuutta ei kuitenkaan ole asetettu esillä olevassa asiassa kyseenalaiseksi.

20 Näin ollen, vaikka komission kanteessa, jolla oikeudenkäynti on pantu vireille, ei olisikaan otettu huomioon mahdollisia asianomaisen jäsenvaltion perusteltuun lausuntoon antamassaan vastauksessa esittämiä uusia tosiseikkoja tai oikeudellisia seikkoja, kyseisen valtion puolustautumisoikeuksia ei silti ole katsottava loukatun. Tällä on nimittäin tilaisuus tuoda tällaiset seikat esiin jo ensimmäisen puolustautumistoimensa yhteydessä oikeudenkäynnissä. Yhteisöjen tuomioistuimen asiana on tutkia, onko näillä seikoilla merkitystä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kannalta.

21 Näin ollen tällä ensimmäisellä perusteella tehty oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisen velvoitteen luonne

22 Toiseksi Alankomaiden hallitus väittää, että rikkominen, johon sen väitetään syyllistyneen, ei käsitä mitään yksittäistä tekoa tai laiminlyöntiä, vaan pikemminkin erityissuojelualueiksi osoittamista koskevien yksittäispäätösten tekemättä jättämisten sarjan. Alankomaiden hallituksen mukaan puolustautumisoikeuksien käyttäminen edellyttää oikeudellisesti direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa asetettujen velvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista kunkin alueen osalta erikseen. Alankomaiden hallitus korostaa komission väittävän sen jättäneen yleisesti noudattamatta direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, sen sijaan että yksittäisiä sitä vastaan esitettyjä väitteitä, jotka johtivat kanteen nostamiseen, olisi sitä ennen käsitelty kontradiktorisessa menettelyssä.

23 Komission mukaan Alankomaiden hallitus on väärässä väittäessään, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättäminen voidaan todeta vain kunkin alueen osalta erikseen. Velvoitteiden noudattamatta jättäminen voidaan sen mukaan aivan yhtä hyvin todeta silloin, kun on ilmeistä, että jäsenvaltio on osoittanut erityissuojelualueiksi selvästi vähemmän lintujen elinalueita kuin lintutieteelliset arviointiperusteet edellyttäisivät.

24 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 14 kohdassa todennut, tämä oikeudenkäyntiväite on yhteydessä direktiivin 4 artiklan 1 kohdan oikeaan tulkintaan ja kohdistuu suoraan komission kanteen ytimeen, joten se on tutkittava yhdessä asiakysymyksen kanssa.

Uudet seikat

25 Kolmanneksi Alankomaiden hallitus väittää, että komission tekemä, erityissuojelualueiden kokonaispinta-alan ja laadun riittämättömyyttä koskeva väite sekä IJsselmeerin Friisinmaan puoleisen rannikon ja Länsi-Scheldessä olevan Hooge Platenin erityissuojelualueiksi osoittamatta jättämistä koskevat erityiset väitteet esitettiin ensimmäistä kertaa kannekirjelmässä ja että se ei tämän takia kyennyt vastaamaan niihin oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. Samoin on hallituksen mukaan asian laita sen väitteen osalta, että makean veden järviä ja suoalueita sekä nummia on osoitettu erityissuojelualueiksi erittäin vähän. Näitä väitteitä ei siten Alankomaiden hallituksen mukaan voida ottaa tutkittavaksi.

26 Lisäksi Alankomaiden hallitus tuo esiin, että joulukuussa 1994 julkaistua, lintujen kannalta tärkeät alueet Alankomaissa luettelevaa tutkimusta (Review of Areas Important for Birds in the Netherlands joulukuulta 1994, jäljempänä IBA 94), joka julkaistiin vasta sen jälkeen, kun Alankomaiden hallitukselle oli lähetetty perusteltu lausunto, ei voida esillä olevassa asiassa ottaa huomioon, koska vastaaja ei voinut oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä lausua siitä näkemystään.

27 Komission mielestä taas uusiksi väitetyt kanneperusteet ovat tosiasiassa vain esimerkkejä tai kehitelmiä yhdestä ja samasta perusteesta, johon koko prosessin ajan on nojauduttu, eli siitä, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti osoittanut riittävästi erityissuojelualueita. Komission mukaan kyseisen säännöksen sanamuoto, siltä osin kuin siinä säädetään, että jäsenvaltioiden on osoitettava erityissuojelualueiksi direktiivin liitteessä I mainittujen lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet, asettaa niin

määrää kuin laatuakin koskevan velvoitteen siinä mielessä, että säännöksellä tavoiteltu päämäärä velvoittaa jokaisen jäsenvaltion osoittamaan lukumäärältään ja kooltaan riittävästi erilaisia erityissuojelualueita turvatakseen kaikkien alueellaan esiintyvien liitteessä I mainittujen lintulajien eloonjäämisen ja lisääntymisen.

28 Komissio katsoo myös näyttäneensä väitteensä toteen nojautuessaan vuonna 1989 julkaistuun lintutieteelliseen tutkimukseen (kyseessä on heinäkuussa 1989 julkaistu Inventory of Important Bird Areas in the European Community, jäljempänä IBA 89) ja — itse asiassa turhaan — IBA 94:ään.

29 On huomattava, että kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin siinä esitettyjä syitä on muutettu oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn jälkeen (ks. tästä asia 298/86, komissio v. Belgia, tuomio 14.7.1988, Kok. 1988, s. 4343, 10 kohta ja asia C-274/93, komissio v. Luxemburg, tuomio 25.4.1996, Kok. 1996, s. I-2019, 11 kohta).

30 Esillä olevassa asiassa komissio on sekä virallisessa huomautuksessaan että perustellussa lausunnossaan nimenomaisesti maininnut Alankomaiden kuningaskunnan velvoitteen varmistua siitä, että erityissuojelualueiksi jäsenvaltion alueella osoitetut kohteet ovat lukumäärältään ja pinta-alaltaan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisia. Sen vuoksi oikeudenkäyntiväite on hylättävä siltä osin kuin Alankomaiden kuningaskunnan osoittamien erityissuojelualueiden kokonaispinta-alaa on väitetty riittämättömäksi.

31 Alankomaiden kuningaskunnan osoittamien erityissuojelualueiden laadullisista puutteista esitetyn väitteen osalta, jota komissio perustelee sillä, että makean veden järviä ja suoalueita sekä nummia on osoitettu erityissuojelualueiksi vain vähän, on todettava, että vaikka jäsenvaltioiden on 4 artiklan 1 kohtaa noudattaakseen osoi-

tettava määrällisesti ja laadullisesti riittävästi erityissuojelualueita turvatakseen liitteessä I mainittujen lajien säilymisen, ei tästä seuraa, että jäsenvaltiota vastaan esitetty väite, jonka mukaan jäsenvaltio ei ole osoittanut tämän säännöksen mukaisesti riittävästi erityissuojelualueita, sisältäisi välttämättä kyseisen velvoitteen laadullisen puolen.

32 On kuitenkin ilmeistä, että oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana komissio perusti Alankomaiden kuningaskuntaa vastaan esittämänsä väitteen siihen, että kyseinen jäsenvaltio ei ollut osoittanut lukumäärältään ja pinta-alaltaan riittävästi erityissuojelualueita, eli siis määrälliseen vajavuuteen. Sitä vastoin kyseisen jäsenvaltion osoittamien erityissuojelualueiden laadullisiin puutteisiin vedottiin esillä olevassa asiassa ensimmäistä kertaa vasta oikeudenkäynnin alussa.

33 Tämän vuoksi kanne jätetään tältä osin tutkimatta.

34 Sikäli kuin komission erityissuojelualueiksi soveltuvina pitämät IJsselmeerin Friisinmaan puoleinen rannikko ja Länsi-Scheldessä oleva Hooge Platen ovat vain luettelosta poimittuja viralliseen huomautukseen ja perusteltuun lausuntoon liitettyjä esimerkkejä, joiden avulla havainnollistetaan rikkomista, josta kanne on nostettu, ei niihin viittaaminen merkitse itsenäistä ja uutta perustetta. Siten kanne voidaan tältä osin ottaa tutkittavaksi, koska yhteisöjen tuomioistuimen ei edellytetä nimenomaisesti ottavan kantaa siihen, onko nämä kaksi kohdetta osoitettava erityissuojelualueiksi.

35 IBA 94:ää koskevan viittauksen osalta on ensinnäkin muistettava, että tässä joulukuussa 1994 julkaistussa tutkimuksessa luetellaan kohteet, jotka Alankomaissa olisi osoitettava erityissuojelualueiksi, kun noudatetaan komission hyväksymiä tieteellisiä arviointiperusteita.

36 Kun taas arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. mm. asia C-60/96, komissio v. Ranska, tuomio 3.7.1997, Kok. 1997, s. I-3827, 15 kohta).

37 Kuitenkaan mistään asiakirjoista ei ilmene, että IBA 94 koskisi vastaajana olevalle jäsenvaltiolle 14.6.1993 päivätyn perustellun lausunnon noudattamista varten annetun määräajan päättymistä edeltävää aikaa. Tämän vuoksi esillä olevaa kannetta ei missään tapauksessa voida ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin siinä viitataan IBA 94:ään direktiivin rikkomisen toteen näyttämiseksi.

38 Näin ollen on katsottava, että kanne voidaan edellä ilmi käyneiltä osin ottaa tutkittavaksi.

Asiakysymys

39 Komissio muistuttaa aluksi, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan kullekin jäsenvaltiolle erityinen velvoite osoittaa riittävästi erityissuojelualueita kaikkien sen alueella esiintyvien, liitteessä I mainittujen lintulajien eloonjäämisen ja lisääntymisen turvaamiseksi.

40 Se korostaa, että IBA 89:ssä mainitaan Alankomaiden osalta tutkimuksessa hyväksytyin ja selkeästi ilmaistuin lintutieteellisin arviointiperustein 70 erityissuojelualueeksi soveltuvaa kohdetta, joiden pinta-ala on yhteensä 797 920 hehtaaria.

41 Komissio toteaa, että Alankomaiden maatalous- ja kalastusministeriö on laatinut erityissuojelualueiksi mahdollisesti osoitettavista kohteista oman luettelonsa, jossa on 53 kohdetta, joiden kokonaispinta-ala on 398 180 hehtaaria. Nämä 53 aluetta vastaavat osittain IBA 89:ssä mainittuja 57:ää aluetta. Alankomaiden hallitus ei kuitenkaan ole selvittänyt, millaisiin tieteellisiin arviointiperusteisiin sen luettelo erityissuojelualueiksi mahdollisesti osoitettavista kohteista perustui.

42 Komissio katsoo Alankomaiden kuningaskunnan joka tapauksessa selvästi ylittäneen direktiivin 4 artiklassa jäsenvaltioille annetun harkintavallan rajat, koska se on osoittanut erityissuojelualueiksi vain 23 kohdetta, joiden pinta-ala on yhteensä 327 602 hehtaaria.

43 Tältä osin komissio huomauttaa, että Alankomaiden kuningaskunnan erityissuojelualueiksi osoittamat alueet kattavat kokonaan tai osittain 33 IBA 89:ssä luetteloiduista kohteista, mikä on alle puolet tässä tieteellisessä tutkimuksessa erityissuojelualueiksi soveltuvina pidettyjen kohteiden kokonaismäärästä, ja että kyseinen lukumäärä on vain vähän yli puolet IBA 89:ssä luetelluista 57 kohteesta, joita Alankomaiden viranomaiset itsekin pitivät linnuille tärkeinä alueina. Toisaalta Alankomaiden 23 erityissuojelualueen kokonaispinta-ala on sekin komission mielestä selvästi riittämätön: vain 327 602 hehtaaria verrattuna IBA 89:n 797 920 hehtaariin, joka muodostuu 70 kohteesta. Kun lisäksi otetaan huomioon, että yksi ainoa erityissuojelualue, Waddenzee, on yksinään kooltaan 250 000 hehtaaria, jäljelle jäävät erityissuojelualueet ovat pinta-alaltaan vain 77 602 hehtaaria, mikä komission mukaan on riittämätöntä monen direktiivin liitteessä I luetellun lajin riittävän suojelun varmistamiseksi.

44 Kun jäsenvaltio ilmiselvästi jättää noudattamatta IBA 89:ssä lueteltujen kohteiden määrää ja pinta-alaa, on komission mukaan kyseessä erityissuojelualueiden osoittamisvelvoitteen laiminlyönti. Näin tapahtuu sen mukaan jäsenvaltion osoittaessa erityissuojelualueiksi alle puolet IBA 89:ssä luetelluista kohteista, kun tarkastellaan sekä alueiden lukumäärää että niiden kokonaispinta-alaa.

45 Komission mukaan toinen osoitus Alankomaiden kuningaskunnan direktiivin liitteessä I mainituille lintulajeille järjestämän suojelun riittämättömyydestä on se, että näistä lintulajeista yhdeksän lajin kanta on pienentynyt yli 50 prosentilla. Tässä suhteessa erityisen merkittävää on Tetrao tetrixin ja Botauris stellariksen kaltaisten paikkalintujen kantojen pienentyminen.

46 Alankomaiden hallitus huomauttaa aluksi, että erityissuojelualueiden osoittaminen on vain yksi niistä toimenpiteistä, joita toteuttamalla jäsenvaltio voi täyttää direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa asetetun velvoitteen ryhtyä erityisiin suojelutoimiin. Jäsenvaltiot voivat kyseisen hallituksen mukaan ryhtyä myös muihin suojelutoimiin tämän velvoitteen täyttämiseksi. Mainitun säännöksen rikkominen voi siten olla kyseessä vain, jos jäsenvaltio ei ole toteuttanut mitään erityistä suojelutoimea. Hallitus katsoo siten noudattaneensa direktiiviä, koska se on toteuttanut muita tässä suhteessa merkityksellisiä suojelutoimia, kuten antanut luonnonsuojelulain, luovuttanut alueita luonnonsuojelujärjestöille ja tehnyt lintujensuojelusuunnitelmia.

47 Alankomaiden hallitus muistuttaa, että jäsenvaltioilla on tietty harkintavalta, kun ne panevat direktiivin 4 artiklan 1 kohtaa täytäntöön. Sen mukaan kyseisessä säännöksessä asetetaan nimenomaan erityissuojelualueiden osalta ainoastaan velvoite osoittaa sopivimmat kohteet tällaisiksi alueiksi. Hallitus katsoo 4 artiklan 1 kohdan järjestelmän siten perustuvan konkreettiseen arviointiin siitä, kuuluuko tietty kohde sopivimpiin alueisiin.

48 Tältä osin vastaajana oleva jäsenvaltio huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen aiemmin käsittelemissä tapauksissa oli kaikissa kyse siitä, olisiko jäsenvaltion pitänyt osoittaa tietty kohde erityissuojelualueeksi. Kuitenkaan esillä olevassa asiassa komissio ei sen mukaan ole edes väittänyt, saati sitten näyttänyt toteen, että Alankomaiden kuningaskunta olisi joissakin yksittäisissä tapauksissa ylittänyt harkintavaltansa rajat pannessaan direktiivin 4 artiklan 1 kohtaa täytäntöön.

49 Alankomaiden hallitus toteaa lisäksi, että tässä säännöksessä tarkoitettuja erityisiä suojelutoimia toteuttaessaan jäsenvaltiot ovat velvollisia ottamaan huomioon säännöksessä mainittujen erityisten tekijöiden lisäksi direktiivin 2 artiklassa tarkoitetut taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset.

50 Saksan hallitus vetoaa jäsenvaltioilla olevaan harkintavaltaan väittäessään, että erityissuojelualueiden valitseminen kuuluu 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioille ja että ainoa määräävä tekijä tällöin on, että alueiden on oltava lukumäärältään ja kooltaan sopivia kyseisten lajien suojeluun ja yhtenäisen suojelualueiden kokonaisuuden muodostamiseksi muiden jäsenvaltioiden osoittamien alueiden kanssa. Saksan mielestä säännöksessä ei edellytetä osoitettavaksi tiettyä määrää erityissuojelualueita, vaan ennemminkin velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että osoitetut erityissuojelualueet soveltuvat uhanalaisten lintulajien suojeluun.

51 Alankomaiden hallitus huomauttaa lisäksi, että sen laatima suojeltavien kohteiden luettelo perustuu niihin samoihin kolmeen arviointiperusteeseen, joihin myös IBA 89 pohjautuu. Se kuitenkin väittää, ettei näiden arviointiperusteiden soveltaminen anna yksiselitteisiä tuloksia niiden yleisluonteisuuden vuoksi. Hallituksen mukaan tämä selittää ne erot, jotka vallitsevat IBA 89:n mukaan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan vaatimukset täyttävien alueiden luettelon ja jäsenvaltion erityissuojelualueiksi osoittamien alueiden luettelon välillä.

52 Alankomaiden hallitus toteaa vielä, että komission soveltama arviointiperuste, jonka mukaan jäsenvaltioiden on osoitettava erityissuojelualueiksi vähintään puolet IBA 89:ssä luetteloiduista alueista ja niiden pinta-alasta, ei ilmene direktiivistä.

53 Saksan hallitus puolestaan väittää, että IBA 89 on vain luettelo kohteista, jotka tieteellisten arviointiperusteiden mukaan voisivat mahdollisesti soveltua uhanalaisten lajien suojeluun. Tämä luettelo ei kuitenkaan ole sen paremmin direktiivin osa kuin

oikeudellisesti sitovakaan. Myöskään arviointiperusteista, joihin luettelo perustuu, tai niiden käytön seurauksena valmistuneesta luettelosta ei ole sovittu yhteisön tasolla. Saksan hallitus toteaa vielä, että alarajan asettaminen 50 prosenttiin luetteloiduista kohteista on mielivaltaista eikä sitä voida tieteellisesti osoittaa oikeaksi.

54 Lopuksi Alankomaiden hallitus väittää, ettei pelkkä sen seikan toteaminen, että yhdeksän lajin kanta on pienentynyt yli 50 prosentilla, ottamatta huomioon niitä eri tekijöitä, joista tämä voi johtua, oikeuta tekemään sellaista päätelmää, että Alankomaiden kuningaskunta olisi laiminlyönyt direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan. Erityisesti Tetrao tetrixin kannan väheneminen johtui sen mukaan poikkeuksellisen huonoista hautomisajan olosuhteista, jotka aiheutuivat todennäköisesti asianomaisten alueiden ulkopuolelta alkunsa saaneista päästöistä ilmakehään. Botaurus stellariksen osalta Alankomaiden hallitus huomauttaa, että vaikka yli 10 prosenttia sen kannasta elää erityissuojelualueilla, kanta pienenee jatkuvasti, kuten kaikilla muillakin alueilla Euroopassa. Tämä osoittaa sen mukaan, ettei kyseisen lajin kannan pienentyminen johdu Alankomaiden kuningaskunnan toteuttamien erityisten suojelutoimien riittämättömyydestä.

55 On huomattava, että ensinnäkin vastoin Alankomaiden kuningaskunnan väitteitä direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvoite osoittaa erityissuojelualueiksi lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet liitteessä I mainittujen lajien suojelemiseksi, eikä tältä velvoitteelta voida välttyä toteuttamalla muita erityisiä suojelutoimia.

56 Yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaan jäsenvaltion on kyseisen säännöksen mukaan osoitettava kyseisten lajien suojelua varten erityisiä erityissuojelualueita, jos sen alueella esiintyy näitä lajeja (ks. asia C-334/89, komissio v. Italia, tuomio 17.1.1991, Kok. 1991, s. I-93, 10 kohta).

57 Tällainen erityissuojelualueiden osoittamisvelvoitteen tulkinta onkin sopusoinnussa direktiivin 4 artiklan suojelujärjestelmän kanssa, joka on tarkoitettu ja toteutettu erityisesti varsinkin liitteessä I mainittujen lajien suojelemiseksi (ks. asia C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, tuomio 11.7.1996, Kok. 1996, s. I-3805, 23 kohta), varsinkin kun 3 artiklassakin säädetään, että kaikkien niiden lajien osalta, joita direktiivi koskee, biotooppien ja elinympäristöjen säilyttämiseen, ylläpitämiseen ja ennalleen saattamiseen sisältyy ensisijaisesti juuri suojelualueiden muodostaminen.

58 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 33 kohdassa sitä paitsi huomauttanut, mikäli jäsenvaltio voisi välttää velvoitteen osoittaa erityissuojelualueita katsomalla muiden erityisten suojelutoimien riittävän varmistamaan liitteessä I mainittujen lajien eloonjäännin ja lisääntymisen, direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa päämääräksi asetetun yhtenäisen erityissuojelualueiden kokonaisuuden luominen vaarantuisi.

59 Toiseksi on korostettava, että direktiivin 2 artiklassa mainittuja taloudellisia vaatimuksia ei saa ottaa huomioon valittaessa erityissuojelualueita ja määritettäessä niiden rajoja (ks. em. asia Royal Society for the Protection of Birds, tuomion 27 kohta).

60 On myös tärkeää muistaa, että vaikka jäsenvaltioilla onkin tiettyä harkintavaltaa erityissuojelualueita valittaessa, näiden alueiden osoittamisessa tulee noudattaa direktiivissä määriteltyjä lintutieteellisiä arviointiperusteita (ks. asia C-355/90, komissio v. Espanja, tuomio 2.8.1993, Kok. 1993, s. I-4221, 26 kohta).

61 Jäsenvaltioiden harkintavalta erityissuojelualueiksi sopivimpien kohteiden valinnassa ei siis ulotu siitä päättämiseen, osoitetaanko lintutieteellisten arviointiperusteiden mukaan erityissuojelualueiksi sopivimmilta vaikuttavat alueet erityissuojelualueiksi, vaan sitä on mahdollista käyttää ainoastaan sovellettaessa näitä arviointiperusteita direktiivin liitteessä I lueteltujen lajien suojelemiseen sopivimpien kohteiden yksilöimiseksi.

62 Tämän vuoksi jäsenvaltioiden on osoitettava erityissuojelualueiksi kaikki ne kohteet, jotka lintutieteellisiä arviointiperusteita soveltaen vaikuttavat sopivimmilta kyseisten lajien suojeluun.

63 Mikäli siis ilmenee, että jäsenvaltio on osoittanut erityissuojelualueiksi alueita, joiden lukumäärä ja kokonaispinta-ala on selvästi pienempi kuin kyseisten lajien suojeluun sopivimmiksi katsottujen alueiden, voidaan todeta, ettei tämä jäsenvaltio ole noudattanut sille direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan kuuluvaa velvoitetta.

64 Näin ollen Alankomaiden kuningaskunnan väitettä, jonka mukaan komission olisi pitänyt yksilöidä kyseisen säännöksen noudattamatta jättämiset alueittain, ei voida hyväksyä.

65 Kolmanneksi on muistettava, että Alankomaiden kuningaskunnan mielestä IBA 89:ssä perustana käytettyjen arviointiperusteiden soveltaminen ei anna yksiselitteisiä tuloksia erityissuojelualueiden osoittamiseksi näiden arviointiperusteiden yleisluonteisuuden vuoksi, millä se ei kuitenkaan tarkoita kyseenalaistaa tuon tutkimuksen tieteellistä luotettavuutta. Kyseinen hallitus on kuitenkin väittänyt päätyneensä erityissuojelualueiksi mahdollisesti soveltuvien alueiden kartoituksessaan IBA 89:ssä käytettyjä arviointiperusteita soveltamalla IBA 89:n tuloksista selvästi poikkeavaan lopputulokseen. Suullisessa käsittelyssä sama hallitus myönsi kuitenkin soveltamiensa arviointiperusteiden poikkeavan IBA 89:ssä käytetyistä.

66 Tältä osin on tärkeää huomata, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole tähän mennessä esittänyt mitään kansallisesta erityissuojelualueiden osoittamismenettelystä peräisin olevaa todistusaineistoa niistä arviointiperusteista, joita käytettiin osoitettaessa tässä jäsenvaltiossa erityissuojelualueita.

67 Lisäksi Alankomaiden kuningaskunta on koko oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn ajan ja myös vastinekirjelmässään sekä vastaajan vastauksessaan painottanut, että direktiivin 2 artiklan mukaan erityissuojelualueita osoitettaessa tulee ottaa huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset. Tämä näkemys on kuitenkin ristiriidassa sen Alankomaiden hallituksen väitteen kanssa, jonka mukaan se on erityissuojelualueita valitessaan soveltanut yksinomaan lintutieteellisiä arviointiperusteita.

68 Tässä yhteydessä on muistettava, että IBA 89:ssä luetteloidaan luonnonvaraisten lintujen suojelun kannalta erittäin tärkeät alueet yhteisössä, ja sen on yhteistyössä komission asiantuntijoiden kanssa toimivaltaisen komission pääosaston toimeksiannosta valmistellut Eurogroup for the Conservation of Birds and Habitats yhdessä International Council of Bird Preservationin (kansainvälinen lintujensuojeluneuvosto) kanssa.

69 Tässä tapauksessa IBA 89 on osoittautunut ainoaksi asiakirjaksi, jonka tieteellinen todistusarvo tekee mahdolliseksi arvioida sitä, missä määrin vastaajana oleva jäsenvaltio on noudattanut velvoitettaan osoittaa erityissuojelualueiksi lukumääräisesti ja kooltaan sopivimmat alueet suojeltavien lajien suojelemiseksi. Asia olisi toisin, jos Alankomaiden kuningaskunta olisi esittänyt tieteellisiä todisteita erityisesti siitä, että puheena oleva velvoite täyttyy, vaikka se osoittaisikin erityissuojelualueiksi lukumääräisesti vähemmän kohteita taikka kokonaispinta-alaltaan pienemmän alueen kuin IBA 89:ssä edellytetään.

70 Siten on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin voi tässä tapauksessa kyseisen luettelon esillä olevassa asiassa myönnetyn tieteellisen pätevyyden takia nojautua siihen arvioidessaan sitä, kuinka hyvin Alankomaiden kuningaskunta on noudattanut velvoitettaan osoittaa erityissuojelualueita, vaikkei luettelo oikeudellisesti sidokaan asianomaisia jäsenvaltioita.

71 Vaikka sitä paitsi oletettaisiinkin IBA 89:ssä käytettyjen lintutieteellisten arviointiperusteiden soveltamisen saattavan johtaa siihen, että eri toimijat osoittavat erityissuojelualueita toisistaan tuntuvasti poikkeavalla tavalla, ei tällainen pelkkä tässä tapauksessa toteutumaton uhka voi heikentää IBA 89:n todistusarvoa esillä olevassa asiassa.

72 Koska näin ollen on selvää, että Alankomaiden kuningaskunnan erityissuojelualueiksi osoittamien alueiden lukumäärä ja kokonaispinta-ala on selvästi pienempi kuin IBA 89:n mukaan erityissuojelualueiksi soveltuvien kohteiden, direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa asetettujen vaatimusten on katsottava jääneen täyttymättä.

73 Tämän vuoksi ja ilman, että olisi tarpeen tutkia muita asiassa esitettyjä väitteitä, on todettava, että koska Alankomaiden kuningaskunnan erityissuojelualueiksi osoittamien alueiden lukumäärä ja kokonaispinta-ala on selvästi pienempi kuin direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen erityissuojelualueiksi soveltuvien alueiden lukumäärä ja kokonaispinta-ala, Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan.

Oikeudenkäyntikulut

74 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Alankomaiden kuningaskunta on olennaisilta osin hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan puolestaan asiassa väliintulijoina esiintyneiden jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Koska Alankomaiden kuningaskunnan erityissuojelualueiksi osoittamien alueiden lukumäärä ja kokonaispinta-ala on selvästi pienempi kuin luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen erityissuojelualueiksi soveltuvien alueiden lukumäärä ja pinta-ala, Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan.**

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

3) **Saksan liittotasavallan on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Schintgen Moitinho de Almeida

Kapteyn Murray Edward

Hirsch Jann

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä toukokuuta 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti