# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

ELEANOR SHARPSTON

3 päivänä toukokuuta 2007 [1]

1. Komissio vaatii esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan EY 226 artiklan nojalla, että Italia on jättänyt noudattamatta direktiivin 79/409/ETY [2] (jäljempänä lintudirektiivi) 4 artiklan 4 kohdan ja direktiivin 92/43/ETY [3] (jäljempänä luontodirektiivi) 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan ja 7 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan, koska se ei ollut toteuttanut toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen huonontumisen estämiseksi Valloni e steppe pedegarganichen erityissuojelualueella. Asiassa tulee esiin kysymys näiden kahden eri direktiivin säännösten välisestä suhteesta.

## Sovellettava yhteisön oikeus

*Lintudirektiivi*

2. Lintudirektiivin 1 artiklassa säädetään, että se koskee kaikkien luonnonvaraisina elävien lintulajien suojelua ja kattaa näiden lajien suojelun, hoitamisen ja sääntelyn. Sen 2 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien kantojen ylläpitämiseksi sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset, taikka näiden kantojen mukauttamiseksi tähän tasoon.

3. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "ottaen huomioon 2 artiklassa mainitut vaatimukset, jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet kaikkien 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien elinympäristöjen riittävän moninaisuuden ja

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annettu neuvoston direktiivi 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1).

3 – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7).

laajuuden säilyttämiseksi, ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi ennalleen". Sen 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa puolestaan säädetään suojelualueiden muodostamisesta yhtenä neljästä ensisijaisesta toimenpiteestä biotooppien ja elinympäristöjen säilyttämiseksi, ylläpitämiseksi ja ennalleen saattamiseksi.

4. Lintudirektiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

– –

Jäsenvaltioiden on osoitettava erityisiksi suojelualueiksi 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 – –

– –

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. – –"

5. Direktiivin 9 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta poiketa joistakin direktiivin säännöksistä,[4] mutta ei kuitenkaan poikkeuksesta 4 artiklaan.

6. Sen 13 artiklan mukaan "direktiivin mukaisesti toteutetut toimenpiteet eivät saa johtaa 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien nykyisen suojelutilanteen huononemiseen".

7. Direktiivin 18 artiklassa edellytetään jäsenvaltioiden saattavan direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahden vuoden kuluessa direktiivin tiedoksiantamisesta, eli 7.4.1981 mennessä.

4 – Sen 5, 6, 7 ja 8 artiklasta.

*Luontodirektiivi*

8. Asiassa merkityksellisiä ovat seuraavat luontodirektiivin johdanto-osan perustelukappaleet:

"[1] – – ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen, johon kuuluu luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelu, on yhteisön noudattaman yleisen edun mukainen, perustamissopimuksen 130 r artiklassa määrätty ensisijainen tavoite,[5]

– –

[6] – – yhteisön tärkeinä pitämien luontotyyppien ja lajien suotuisan suojelun tason saattamiseksi ennalleen tai sen säilyttämiseksi on tarpeen osoittaa erityisten suojelutoimien alueita yhtenäisen eurooppalaisen ekologisen verkoston aikaansaamiseksi määritellyn aikataulun mukaisesti,

[7] – – kaikki osoitetut alueet, mukaan lukien luokitellut tai myöhemmin luokiteltavat alueet sekä – – [lintu]direktiivin – – mukaiset [erityissuojelualueet] on liitettävä yhtenäiseen eurooppalaiseen ekologiseen verkostoon,

[10] – – suunnitelmat tai ohjelmat, joilla voidaan vaikuttaa merkittävästi suojelualueeksi osoitetun tai myöhemmin osoitettavan alueen suojeluun, on arvioitava asianmukaisella tavalla."

9. Luontodirektiivin 1 artiklan j alakohdassa säädetään, että "alueella" tarkoitetaan direktiivissä "maantieteellisesti määriteltyä aluetta, joka on selvästi rajattu".

10. Sen 1 artiklan k alakohdassa määritellään "yhteisön tärkeänä pitämä alue" seuraavasti: "'[Y]hteisön tärkeänä pitämällä alueella' [tarkoitetaan] 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".

11. Direktiivin 1 artiklan l alakohdassa määritellään "erityisten suojelutoimien alue" seuraavasti:

5 – Josta on muutettuna tullut EY 174 artikla.

"'[E]rityisten suojelutoimien alueella' [tarkoitetaan] 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".

12. Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tämän direktiivin tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa – –.

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

3. Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet."

13. Direktiivin 3, 4 ja 5 artiklassa käsitellään erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäisen eurooppalaisen ekologisen verkoston, Natura 2000:n, perustamista. Sen 3 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että "Natura 2000 -verkostoon kuuluvat myös jäsenvaltioiden [lintu]direktiivin – – säännösten mukaisesti luokittelemat [erityissuojelualueet]".

14. Luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 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."

15. Luontodirektiivin 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tämän direktiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdasta aiheutuvat velvoitteet korvaavat [lintu]direktiivin – – 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä [virkkeestä] aiheutuvat velvoitteet, kun on kyse 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti suojeltavaksi luokitelluista alueista[ [6]] tai vastaavasti kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti tunnustetuista alueista tämän direktiivin voimaantulopäivästä alkaen tai jäsenvaltion [lintu]direktiivin – – mukaisesti tekemän suojeluluokittelun tai tunnustamisen päivämäärästä alkaen, jos viimeksi mainittu päivämäärä on myöhempi."

16. Jäsenvaltioiden on luontodirektiivin 23 artiklan mukaan saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahden vuoden kuluessa sen tiedoksiantamisesta, eli kesäkuuhun 1994 mennessä. [7]

**Pääasian tosiseikat ja oikeudenkäynti**

17. Valloni e steppe pedegarganiche sijaitsee Puglian alueella ja on yksi Italian tärkeimmistä aroalueista, jolla on harvinaisia ja suojeltuja lintulajeja. Sen maaperä on liitu-

6 – Eli erityissuojelualueista.

7 – Tarkan päivän määrittäminen ei ole tässä niin itsestään selvää kuin voitaisiin ajatella: asiassa C-166/97, komissio v. Ranska (Seinen alajuoksu), 18.3.1999 annetussa tuomiossa (Kok. 1991, s. I-1719, 5 kohta) viitataan ainoastaan kesäkuuhun 1994. Asiassa C-329/96, komissio v. Kreikka, 26.6.1997 antamassaan tuomiossa (Kok. 1997, s. I-3749, 2 kohta) ja asiassa C-83/97, komissio v. Saksa, 11.12.1997 antamassaan tuomiossa (Kok. 1997, s. I-7191, 2 kohta) yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että määräajan päättymispäivä oli 5.6.1994. SCADPlusin mukaan 10.6.1992 on kuitenkin sekä direktiivin voimaantulopäivä että jäsenvaltioiden täytäntöönpanovelvollisuuden määräpäivä. Ks. myös julkisasiamies Kokottin asiassa C-418/04, komissio v. Irlanti, esittämä ratkaisuehdotus, alaviite 55 (asian käsittely on kesken). Eur-Lexin mukaan 10.6.1992 on direktiivin tiedoksiantopäivä ja 10.6.1994 täytäntöönpanon määräajan päättymispäivä.

ja jurakauden aikaista kalkkikiveä. Alueen biodiversiteetti on huomattavan laaja, ja siellä on useita eroosion muodostamia kanjoneita, joiden kivikkoympäristössä kasvaa harvinaisia paikallisia kasvilajeja. [8] Se on ainoa alue Italian niemimaalla, jossa elää *Tetrax tetrax* (pikkutrappi), minkä lisäksi alue on *Falco biarmicus*in (keltapäähaukka), *Neophron percnopterus*in (pikkukorppikotka), *Burhinus oedicnemus*in (paksujalka), *Melanocorypha calandra*n (arokiuru), *Calandrella brachydactyla*n (lyhytvarvaskiuru [9]) ja *Falco peregrinus*in (muuttohaukka) elinympäristö. Kaikki nämä linnut on lueteltu lintudirektiivin liitteessä I [10].

18. Valloni e steppe pedegarganiche mainittiin tärkeänä lintualueena (Important Bird Area, IBA) Promontorio del Gargano -nimellä vuoden 1989 Important Bird Areas in Europe -nimisessä lintulajeja koskevassa selvityksessä (jäljempänä vuoden 1989 IBA-luettelo).

19. Yhdeksän vuotta myöhemmin, 28.12.1998, Italia osoitti tämän alueen lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdan viimeisessä alakohdassa tarkoitetuksi erityissuojelualueeksi.

20. Lega Italiana Protezione Uccelli (Italian lintujensuojeluyhdistys) ilmoitti helmikuussa 2001 komissiolle, että tällä erityissuojelualueella oli vireillä useita teollisuus- ja kiinteistöhankkeita, jotka vahingoittivat sen luonnontasapainoa, ja että Manfredonian kunta oli tehnyt sopimuksen Manfredonian alueen teollisesta kehittämisestä, johon kuului muun muassa Magic Land -nimisen turistikeskuksen rakentaminen. Asiassa vaikuttaa riidattomalta se, että ainakin joitakin näistä hankkeista oli alettu toteuttaa jo ennen 28.12.1998 ja että rakennustöitä edelleen jatkettiin.

21. Alue, jonne uutta teollisuutta on alettu rakentaa, on 400 hehtaarin suuruinen, se on maantie nro 89:n varrella Posta Spiriticchion ja Posta Predellan kylien välillä, lounaaseen Siponton taajamasta, Manfredonian kunnan alueella.

22. Komissio lähetti 19.12.2003 päivätyllä kirjeellään Italialle virallisen huomautuksen pyytäen sitä esittämään huomautuksensa. Italia ei vastannut kirjeeseen. Komissio toimitti sille tämän johdosta 9.7.2004 päivätyllä kirjeellään EY 226 artiklan nojalla perustellun lausunnon, jossa se kehotti Italiaa noudattamaan velvoitteitaan kahden kuukauden kuluessa.

8 – Ks. http://www.ecologia.puglia.it/natura2000/ppggfg/tabfogg/91110008.htm.

9 – Lintudirektiivin liitteessä I lajin nimi on englannin kielellä Short-toed lark, mutta siihen on tässä ratkaisuehdotuksessa lisätty termi Greater, jotta se voitaisiin englanninkielisessä tekstissä erottaa Short-toed lark -lajista (*Calandrella rufescens* – pikkukiuru).

10 – Liitettä I on muutettu useita kertoja, mutta muutokset eivät vaikuta esillä olevaan menettelyyn.

23. Italia ilmoitti komissiolle 9.11.2004 päivätyllä kirjeellään aikovansa vastata yksityiskohtaisesti komission esittämiin moitteisiin. Tällaista vastausta ei kuitenkaan ole saatu.

24. Tämän johdosta komissio nosti 24.10.2005 nyt käsiteltävänä olevan kanteen. Se vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

a) toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut

– lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan ajanjaksolla ennen 28.12.1998, jolloin Valloni e steppe pedegarganiche osoitettiin erityissuojelualueeksi, koska se ei ollut toteuttanut asianmukaisia toimenpiteitä estääkseen elinympäristön pilaantumisen tai huonontumisen tai lintuihin vaikuttavat häiriöt, sikäli kuin aluesopimukseksi kutsuttu suunnitelma ja siinä tarkoitetut hankkeet olivat omiaan vaikuttamaan (vuoden 1989 IBA-luettelon 94 kohdassa ja vuoden 1998 IBA-luettelon 129 kohdassa tarkoitetun) Promontorio del Gargano -nimisen tärkeän lintualueen elinympäristöihin ja lajeihin ja koska ne ovat todellisuudessa aiheuttaneet elinympäristön huonontumisen sekä sellaisia edellä tarkoitetulla tärkeällä lintualueella esiintyvien lintujen kannalta erittäin haitallisia muutoksia;

– toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan ja 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan ajanjaksolla 28.12.1998 jälkeen, koska

– se ei ole direktiivin 6 artiklan 2 kohdan vastaisesti toteuttanut asianmukaisia toimenpiteitä Valloni e steppe pedegarganichen erityissuojelualueella [11] estääkseen luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen huonontumisen ja niille lajeille, joiden suojelemiseksi alue on perustettu, aluesopimuksessa olevista jo toteutetuista sellaisista hankkeista aiheutuvat häiriöt, joista luontotyypin ja lajien elinympäristöjen huonontuminen ja lajien häiriintyminen alueella johtuu

11 – Komission kannekirjelmässä käytetään Valloni e steppe pedegarganichen erityissuojelualueen käsitettä, kun taas luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdassa viitataan yhtä lailla kattavasti erityisten suojelutoimien alueisiin. Kuten edellä on todettu, luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään nimenomaisesti, että Natura 2000 -verkostoon kuuluvat myös kaikki jäsenvaltioiden lintudirektiivin säännösten mukaisesti luokittelemat erityissuojelualueet. Luontodirektiivin 4 artiklan, luettuna yhdessä sen 7 artiklan kanssa, perusteella voidaan välillisesti katsoa, että lintudirektiivin perusteella erityissuojelualueeksi osoitettu alue on osoitettava tai vaihtoehtoisesti niitä on automaattisesti kohdeltava luontodirektiivissä tarkoitettuina erityisten suojelutoimien alueina.

– se ei ole direktiivin 6 artiklan 3 kohdan vastaisesti toimittanut ennakkoarviointia aluesopimuksessa olevien sellaisten hankkeiden osalta, jotka on jo toteutettu ja jotka olivat omiaan aiheuttamaan huomattavia muutoksia erityissuojelualueella

25. Istunnon toimittamista ei ole asiassa vaadittu eikä sitä ole toimitettu.

**Asian arviointi**

– se ei ole direktiivin 6 artiklan 4 kohdan vastaisesti (siitä huolimatta, että ympäristövaikutusten arviointi oli tuottanut alueella kielteisen tuloksen ja ettei vaihtoehtoisia ratkaisuja ollut valittavissa) soveltanut menettelyä, jossa erittäin tärkeän yleisen edun mukaisten pakottavien syiden – mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt sekä ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin ympäristövaikutuksiin liittyvät näkökohdat taikka, komission lausunnon mukaan, muut erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt – perusteella hanke voidaan toteuttaa, eikä se ole ilmoittanut komissiolle korvaavista toimenpiteistä Natura 2000:n yhtenäisyyden turvaamiseksi sellaisten hankkeiden yhteydessä, jotka on otettu (erityissuojelualueeseen kohdistuvista vaikutuksista huolimatta) Manfredonian alueella vallitsevan yhteiskunnallisen ja taloudellisen kriisitilanteen ja työttömyystilanteen selvittämiseksi tehtyyn aluesopimukseen;

*Alustavia huomioita*

26. Italia on vaatinut komissiota peruuttamaan jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönnin toteamista koskevan kanteensa vedoten joihinkin Puglian hallintoalueen ja muiden viranomaisten toteuttamiin tai suunnittelemiin toimenpiteisiin, erityisesti mahdollisten korvaavien toimenpiteiden osalta.

27. Komissio katsoo, että toimenpiteet, joihin Italia on vedonnut, ovat ainoastaan teoreettisia. Ne eivät korjanneet komission tarkoittamia laiminlyöntejä, vaikka ne ehkä joiltain osin saattoivat rajoittaa tilanteesta tulevaisuudessa aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia. Tämän vuoksi komissio pysytti kanteensa.

b) velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

28. Yhteisöjen tuomioistuin on tilanteissa, joissa jäsenvaltio on jo korjannut moitittavan menettelynsä (täysimääräisesti tai ainakin

osittain) ennen kuin jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä koskeva menettely on pantu vireille yhteisöjen tuomioistuimessa, katsonut, että komissio on kuitenkin oikeutettu pysyttämään kanteensa. [12]

29. Komission on katsottava tehneen tämän täysin perustellusti nyt vireillä olevassa asiassa. Yhteisöjen tuomioistuimelle toimitettujen asiakirjojen perusteella vaikuttaa selvältä, että Valloni e steppe pedegarganichen erityissuojelualueen suojelutilanne oli hyvä ennen teollisuus- ja kiinteistöhankkeiden aloittamista. Erityissuojelualueella osittain toteutetut hankkeet ovat tuhonneet (ainakin osittain) aroluontotyypin alueella. Komission tarkastuskertomuksessa todettiin, ettei minkäänlaisiin lieventäviin toimenpiteisiin voitu ryhtyä jo olemassa olevien rakennusten osalta ja nekin toimenpiteet, jotka oli mainittu komission käydessä alueella, kuten joidenkin rakennusten maalaaminen vihreäksi, olivat vain "kosmeettisia".

30. Toimenpiteet, joihin Italia viittasi ensimmäisen kerran vastineessaan, ja ne, jotka se toimitti yhteisöjen tuomioistuimelle vastauskirjelmänsä liitteessä, [13] eivät ole omiaan synnyttämään todellista luottamusta siihen, että tilanne on nyt korjattu tai että se todella korjautuu tulevaisuudessa. [14]

31. Tältä osin on oikeuskäytännössä täysin vakiintuneesti katsottu, että EY 226 artiklan nojalla vireille pannuissa menettelyissä kysymys siitä, onko velvoitteet laiminlyöty, on ratkaistava sen tilanteen perusteella, joka on vallinnut jäsenvaltiossa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia. [15] Sopimusluonnosta, johon Italia on vastauskirjelmässään vedonnut, ei siis voida ottaa huomioon.

12 – Ks. mm. asia 154/85, komissio v. Italia, tuomio 17.6.1987 (Kok. 1987, s. 2717, 6 kohta); asia C-299/01, komissio v. Luxemburg, tuomio 20.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5899, 11 kohta) ja asia C-168/03, komissio v. Espanja, tuomio 14.9.2004 (Kok. 2004, s. I-8227, 24 kohta).

13 – Vastauskirjelmä, joka toimitettiin määräajan jatkamisen jälkeen, on päivätty 30.5.2006. Sitä on käytetty pelkästään välineenä, jolla komissiolle ja yhteisöjen tuomioistuimelle on toimitettu jäljennös Puglian alueen ja Manfredonian kunnan välisiä suhteita ympäristökysymyksissä koskevasta sopimuksesta (sopimusluonnoksesta). Vastauskirjelmässä todetaan, että sopimus alistetaan kunnanvaltuuston hyväksyttäväksi 31.5.2006. Tämän vuoksi asiassa ei ole saatu minkäänlaista tietoa siitä, onko sopimus todella hyväksytty ja onko se tullut voimaan.

14 – Sopimusluonnoksesta nähdään selvästi, että jo toteutetuilla hankkeilla on ollut kielteinen vaikutus Valloni e steppe Pedegarganichen erityissuojelualueeseen ja, joskin vähemmässä määrin, kahteen sen vieressä olevaan suojelualueeseen (erityisten suojelutoimien alueeksi ehdotettu Zone umide della Capitanata ja Palude di Frattarolon erityissuojelualue). Italia ei ole vastauskirjelmässään esittänyt lisäselvitystä siitä, kuinka tarkasti tällä sopimuksella (joka on muotoiltu hyvin yleisin ilmaisuin) voitaisiin korjata jo aiheutettu vahinko tai estää uusien vahinkojen syntyminen.

15 – Ks. mm. asia C-183/05, komissio v. Irlanti, tuomio 11.1.2007 (Kok. 2007, s. I-137, 17 kohta) ja asia C-104/06, komissio v. Ruotsi, tuomio 18.1.2007 (Kok. 2007, s. I-671, 28 kohta).

32. Seuraavassa käsitellään kutakin komission moitetta ja sen esittämiä toteamisvaatimuksia erikseen.

*Ajanjakso ennen 28.12.1998: lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan noudattamatta jättämistä koskeva väite*

33. Lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta osoittaa direktiivin liitteessä I lueteltujen lintujen suojelun edellyttämät erityissuojelualueet. Sen 4 artiklan 4 kohdassa jäsenvaltio velvoitetaan toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet elinympäristöjen pilaantumisen tai huonontumisen sekä lintuihin vaikuttavien häiriöiden estämiseksi.

34. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti todettu, että vaikka jäsenvaltioilla on tietty harkintamarginaali erityissuojelualueiden valinnassa, on niiden osoittaminen kuitenkin suoritettava lintudirektiivissä vahvistettujen lintutieteellisten periaatteiden mukaisesti, esimerkiksi direktiivin liitteessä I olevassa luettelossa mainittujen lintujen esiintyminen huomioon ottaen. [16] Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että vuoden 1989 IBA-luetteloon voidaan sille asiassa myönnetyn tieteellisen pätevyyden takia nojautua arvioitaessa sitä, kuinka hyvin jäsenvaltio on noudattanut velvoitettaan osoittaa erityissuojelualueita, vaikkei luettelo oikeudellisesti sidokaan asianomaista jäsenvaltiota. [17]

35. Edellä esitettyjen tosiseikkojen perusteella on selvää, että ennen 28.12.1998 Italialla oli velvollisuus vahvistaa kyseiselle alueelle erityissuojelualueen asema ja ryhtyä näin asianmukaisiin toimenpiteisiin estääkseen elinympäristön pilaantumisen tai huonontumisen tai sellaiset häiriöt lintujen kannalta, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia kyseiseen alueeseen.

36. Lintudirektiivissä ei ole nimenomaista säännöstä ennakkoarvioinnista, joka on suoritettava kehityshankesuunnitelmien yhteydessä. Siinä ei myöskään ole nimenomaisia säännöksiä, joissa jäsenvaltioiden sallittaisiin hankkeesta, jolla saattaa olla kielteinen vaikutus erityissuojelualueella, saatavan riittävän yhteiskunnallisen hyödyn vuoksi sivuuttaa tällaisesta suunnitelmasta tehty negatiivinen arviointi yleisen edun ajamiseksi. Lintudirektiivi ei tältä osin ole ehkä yhtä hienostunut ympäristönsuojelumekanismi kuin sen seuraaja, luontodirektiivi.

16 – Asia C-355/90, komissio v. Espanja (Santoñan suot), tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4221, 26 kohta) ja asia C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank), tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3805, 26 kohta).

17 – Asia C-3/96, komissio v. Alankomaat, tuomio 19.5.1998 (Kok. 1998, s. I-3031, 70 kohta).

37. Jäsenvaltion on joka tapauksessa oltava valmis suorittamaan jonkinasteista arviointia siitä, mitä alueella, joka on osoitettu tai joka olisi pitänyt osoittaa erityissuojelualueeksi, on suunniteltu tehtäväksi. Lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden toteuttavan "asianmukaiset toimenpiteet – – suojelualueilla elinympäristöjen pilaantumisen tai huonontumisen sekä lintuihin vaikuttavien häiriöiden estämiseksi, jos häiriöt vaikuttaisivat merkittävästi tämän artiklan tavoitteisiin". Kehityssuunnitelmia toteutettaessa jäsenvaltion on arvioitava, voiko se aiheuttaa elinympäristön pilaantumista tai elinympäristön huonontumista taikka aiheuttaa suojeltuihin lintulajeihin vaikuttavia häiriöitä. Jos vastaus johonkin näistä kysymyksistä on myöntävä, on jäsenvaltiolla velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin tämän estämiseksi.

38. Esillä olevassa asiassa on riidatonta se, että olemassa olevat teollisuus- ja kiinteistöhankkeet ovat aiheuttaneet elinympäristöjen pilaantumista ja/tai huonontumista ja häiriöitä luettelossa tarkoitetuille lintulajeille alueella, josta tuli (liian myöhään) Valloni e steppe pedegarganichen erityissuojelualue.

39. Italia ei näin ollen ole 28.12.1998 (erityissuojelualueeksi osoittamisen ajankohta) asti noudattanut lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

*Ajanjakso 28.12.1998 alkaen: luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan noudattamatta jättämistä koskeva väite*

40. Luontodirektiivin 7 artikla on sen ja lintudirektiivin välinen yhdistävä säännös. Siinä säädetään, että luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdasta aiheutuvat velvoitteet korvaavat lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdasta aiheutuvat velvoitteet, kun on kyse lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti erityissuojelualueiksi luokitelluista alueista tai vastaavasti 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti tunnustetuista alueista. Tämä velvoitteiden korvaaminen tulee voimaan luontodirektiivin täytäntöönpanopäivästä tai jäsenvaltion lintudirektiivin mukaisesti tekemän tietyn erityissuojelualueen suojeluluokittelun tai tunnustamisen päivämäärästä alkaen, jos viimeksi mainittu päivämäärä on myöhempi.

41. Italia osoitti 28.12.1998 Valloni e steppe pedegarganichen alueen lintudirektiivin 4 artiklan mukaisesti erityissuojelualueeksi. Tämä tapahtui joka tapauksessa luontodirektiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisen jälkeen. [18]

18 – Syyt siihen, minkä vuoksi luontodirektiivin soveltamisvelvollisuuden alkamispäivän määrittäminen on ollut vaikeaa, on selitetty edellä alaviitteessä 9.

42. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Basses Corbières [19] antamassaan tuomiossa, että "[luonto]direktiivin 7 artiklan sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaan ainoastaan erityissuojelualueiksi luokitellut alueet kuuluvat tämän direktiivin 6 artiklan 2–4 kohdan soveltamisalaan". Se katsoi myös, että "alueet, joita ei ole luokiteltu erityissuojelualueiksi, vaikka ne olisi pitänyt luokitella sellaisiksi, kuuluvat siis edelleen lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen soveltamisalaan".

43. Tästä seuraa, että 28.12.1998 asti kyseessä oli lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohtaan perustuvat velvoitteet. Tästä päivästä alkaen piti soveltaa luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan velvoitteita.

Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohta

44. Luontodirektiivin 6 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan tarpeelliset suojelutoimenpiteet erityisillä suojelutoimien alueilla (6 artiklan 1 kohta) estääkseen luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevat häiriöt näillä alueilla, jotka on mainittu luettelossa (6 artiklan 2 kohta), ja arvioimaan ensin kaikista muista suunnitelmista tai hankkeista kuin erityissuojelualueen käyttösuunnitelmista erityissuojelualueelle mahdollisesti aiheutuvat vaikutukset (6 artiklan 3 kohta).

45. Direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädetään jäsenvaltiolla olevasta (rajatusta) mahdollisuudesta sivuuttaa tällainen tuloksiltaan kielteinen ennakkoarvio ja antaa lupa kyseessä olevalle suunnitelmalle tai hankkeelle erittäin tärkeiden yleisen edun mukaisten syiden perusteella, sosiaaliset ja taloudelliset syyt mukaan lukien. Jäsenvaltiolla on kuitenkin tällöin velvollisuus toteuttaa tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Jäsenvaltion on myös ilmoitettava komissiolle nämä toimenpiteet.

46. Aluesopimuksessa olevat hankkeet, jotka oli jo toteutettu, ovat johtaneet luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen huonontumiseen ja häiriöihin, joita lajeille on jo aiheutunut. Niiden kielteiset vaikutukset erityisten suojelutoimien alueella jatkuvat.

47. Italian tasavalta ei näin ollen ole noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

19 – Asia C-374/98, komissio v. Ranska (Basses Corbières), tuomio 7.12.2000 (Kok. 2000, s. I-10799, 44–47 kohta).

## Lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ja luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan välinen suhde [20]

48. Luontodirektiivin tarkoituksena on velvoittaa – siitä lähtien kun luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan säännöksillä korvataan lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohta – suorittamaan sen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu ennakkoarviointi ja antaa mahdollisuus sivuuttaa arvioinnin tulokset yleisen edun perusteella sen 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

49. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Basses Corbières [21] antamasta tuomiosta seuraa, että velvollisuus ennakkoarvioinnin suorittamiseen tuli voimaan vasta 28.12.1998, eli päivänä, jolloin Italia osoitti Valloni e steppe pedegarganichelle lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti erityissuojelualueen aseman.

50. Italia oli tuolloin jo aloittanut useiden hankkeiden toteuttamisen ja jatkaa edelleen näitä töitä.

51. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa ei siis voitu soveltaa hetkellä, jolloin ennakkoarvioinnin tekemisellä olisi ollut merkitystä. Niitä ei mielestäni voida ajatella sovellettavan taannehtivasti. [22] Siltä osin, mitä on tähän mennessä suunniteltu ja toteutettu, ei Italian siis voida katsoa jättäneen noudattamatta näiden säännösten mukaisia velvoitteitaan.

52. Jos ja siinä määrin kuin on kyse tulevaisuuteen ajoittuvista hankkeista tai jonkin aikaisemman kokonaishankkeen uusista vaiheista, jotka ovat luontevasti erotettavissa hankkeen aikaisemmista vaiheista, on niihin sovellettava 6 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteita. Näin (ainakin teoreettisesti) voitaisiin niiden osalta soveltaa myös 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua mahdollisuutta sivuuttaa arvioinnin tulokset. Komission kanteessa ei kuitenkaan pyritä tekemään tällaista erottelua. Siinä ei myöskään yksilöidä hankkeita siten, että yhteisöjen tuomioistuin voisi luotettavasti arvioida niitä tältä kannalta.

20 – Yhteisöjen tuomioistuin kehotti 6.2.2007 päiväämällään kirjeellä asianosaisia tekemään 2.3.2007 mennessä selkoa näkemyksistään luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan sovellettavuudesta. Komissio ilmoitti 14.2.2007 päivätyllä kirjeellään olevansa haluton vastaamaan tähän kysymykseen todeten parhaillaan arvioivansa sitä, pitäisikö sen peruuttaa 6 artiklan 3 ja 4 kohdan noudattamatta jättämiseen perustuvat vaatimuksensa, ja ilmoittavansa pian yhteisöjen tuomioistuimelle tätä koskevasta ratkaisustaan. Italia vastasi 20.2.2007 päivätyllä kirjeellään. Tämän ratkaisuehdotuksen laatimispäivään 30.3.2007 mennessä yhteisöjen tuomioistuin ei ole saanut muita tietoja komissiolta.

21 – Mainittu alaviitteessä 19, 44–47 kohta, ks. edellä ratkaisuehdotuksen 41 kohta.

22 – Ks. vastaavasti asia C-209/04, komissio v. Itävalta, tuomio 23.3.2006 (Kok. 2006, s. I-2755, 53–62 kohta).

53. Tästä seuraa, että komissio ei voi perustellusti vaatia toteamuksia, joita se on vaatinut luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan perusteella.

**Oikeudenkäyntikulut**

54. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut kanteessaan oikeudenkäyntikulujen korvaamista. Komission luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan perusteella vaatimia toteamuksia ei tosin voida tehdä, mutta pääosa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevista vaatimuksista hyväksytään. Tämän vuoksi ei ole syytä poiketa yhteisöjen tuomioistuimen tavanomaisesta käytännöstä. Italian tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

## Ratkaisuehdotus

55. Tämän johdosta yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi todeta seuraavaa:

– Italian tasavalta ei ole ajanjaksolla ennen 28.12.1998 noudattanut direktiivin 79/409/ETY (lintudirektiivi) 4 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut asianmukaisia toimenpiteitä estääkseen elinympäristön pilaantumisen tai huonontumisen tai häiriöt lintujen kannalta alueilla, jotka on mainittuna ajankohtana osoitettu Valloni e steppe pedegarganichen erityissuojelualueeksi.

– Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 92/43/ETY (luontodirektiivi) 6 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut asianmukaisia toimenpiteitä Valloni e steppe pedegarganichen erityissuojelualueella estääkseen luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen huonontumisen ja niille lajeille, joiden suojelemiseksi alue on perustettu, aiheutuvat häiriöt.

– Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.