JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
27 päivänä lokakuuta 2005 [1]

I Johdanto

1. Tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komissio vaatii luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY [2] (jäljempänä lintudirektiivi) ja luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY [3] (jäljempänä luontodirektiivi) soveltamista Itävallan Vorarlbergin alueella toteutettavan tienrakennushankkeen yhteydessä. Kyse on Bodenjärven valtatiestä S 18 Lauteracher Riedin erityissuojelualueella Bregenzissä.

2. Komissio moittii Itävallan tasavaltaa erityisesti siitä, että se ei ole luokitellut alueita, joihin hanke vaikuttaa, lintudirektiivin mukaisiksi erityissuojelualueiksi ja ettei se ole tietä hyväksyessään arvioinut riittävästi vaihtoehtoja eikä ole ryhtynyt riittäviin toimiin Natura 2000:n yhtenäisyyden varmistamiseksi.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. Luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa määritellään Natura 2000 seuraavasti:

"Perustetaan erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto, Natura 2000. Tämän verkoston avulla, joka koostuu alueista, joilla on liitteessä I lueteltuja luontotyyppejä ja liitteessä II lueteltujen lajien elinympäristöjä, on varmistettava kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella.

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.
2 – EYVL L 103, s. 1.
3 – EYVL L 206, s. 7.

Natura 2000 -verkostoon kuuluvat myös jäsenvaltioiden direktiivin 79/409/ETY säännösten mukaisesti luokittelemat erityisten suojelutoimien alueet."

4. Lintudirektiivin 4 artikla sisältää säännöksiä siitä, mitä alueita jäsenvaltioiden on osoitettava lintujen erityissuojelualueiksi. Aluksi siinä säädettiin – 4 kohdan 1 alakohdassa – myös näiden alueiden suojelusta 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 eri-

tyistä 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. – –"

5. Luontodirektiivin 7 artiklassa on muutettu lintujen erityissuojelualueiden suojelua koskevaa säännöstä seuraavasti:

"Tämän direktiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdasta aiheutuvat velvoitteet korvaavat direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä [virkkeestä] 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."

6. Luontodirektiivin johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa valaistaan tätä säännöstä seuraavasti:

"Kaikki osoitetut alueet, mukaan lukien luokitellut tai myöhemmin luokiteltavat alueet sekä – – direktiivin 79/409/ETY mukaiset erityisten suojelutoimien alueet on liitettävä yhtenäiseen eurooppalaiseen ekologiseen verkostoon."

7. Tässä yhteydessä ratkaisevat luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohta kuuluvat seuraavasti:

"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.

– –."

8. Luontodirektiivin johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan tästä seuraavaa:

"Suunnitelmat tai ohjelmat, joilla voidaan vaikuttaa merkittävästi suojelualueeksi osoitetun tai myöhemmin osoitettavan alueen suojeluun, on arvioitava asianmukaisella tavalla."

III Tosiseikat, oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja vaatimukset

9. Käsiteltävänä olevaa tienrakennushanketta koskeva ensimmäinen hakemus esitettiin vuonna 1992. Asiasta ei saatu silloin tehtyä päätöstä, vaan hanke arvioitiin kokonaan uudelleen ja uusi menettely aloitettiin 8.3.1994. Tämä menettely päättyi siihen, että tielinja vahvistettiin talousministerin asetuksella 8.4.1997.

10. Tienrakennushankkeen ympäristölupaa haettiin 19.1.1999. Se saatiin 6.7.2001. Ratkaisun tehneen viranomaisen oli noudatettava tielinjaa. Vaihtoehtoisia tielinjoja ei arvioitu. Luvassa asetettiin hankkeen toteuttamiselle useita ehtoja sekä määrättiin maksamaan 2 625 802,63 euron korvaus korvaavien elinympäristöjen perustamiseksi. Seuranneessa hallinnollisessa menettelyssä (muutoksenhaussa) lupa pääosin vahvistettiin 21.2.2003 tehdyllä päätöksellä, jonka perustelut olivat muuttuneet. Korvausta pienennettiin 2 056 922,26 euroon.

11. Sillä välin Itävalta oli liittynyt Euroopan yhteisön jäseneksi 1.1.1995. Lauteracher Riedin alue ilmoitettiin komissiolle lintujen erityissuojelualueeksi 7.6.1995 päivätyllä kirjeellä. Sorenin ja Gleggen-Köblernin alueet eivät kuulu lintujen erityissuojelualueeseen.

12. Aluetta ja sen osa-alueita suojeltiin useilla toisiaan seuraavilla alueellisilla asetuksilla [4] ja Vorarlbergin osavaltion hallituksen Rheintal-Walgaun kuivikeniittyluontotyyppiryhmää (Streuewiesenbiotopverbund Rheintal-Walgau) koskevalla asetuksella. [5] Luontotyyppiryhmä sisältää tosin myös huomattavia alueita erityissuojelualueen ulkopuolelta, muun muassa suuria osia Gleggen-Köblernin alueesta ja joitakin osia Sorenin alueesta. Asetuksissa säädettiin muun muassa alueen käytöstä ja kiellettiin erityisesti tietyillä alueilla kulkeminen.

13. Tämä lintujen erityissuojelualue on lintudirektiivin liitteessä I mainitun ruisrääkän (Crex crex) merkittävä pesimäpaikka. Ruisrääkkää pidettiin pitkään *maailmanlaajuisesti* uhanalaisena (threatened) ja vaarantuneena (vulnerable), eli se oli vaarassa kuolla sukupuuttoon. Sen tila on kuitenkin hiljattain muutettu Euroopan unionin ulkopuolisista kannoista saatujen uusien tietojen nojalla silmälläpidettäväksi (near threatened). [6] Euroopassa ruisrääkkä on vähentynyt (depleted). [7]

14. Itävallan viranomaisten komissiolle kesäkuussa 1997 toimittamassa vakiotietolomakkeessa mainitaan myös muuttolintujen taivaanvuohen (Gallinago gallinago) 15 pesivää paria, töyhtöhyypän (Vanellus vanellus) 20 pesivää paria ja isonkuovin (*Numenius arquata*) 10 pesivää paria. Nämä lajit luokitellaan maailmanlaajuisesti elinvoimaisiksi (low risk / least concern). [8] Euroopassa taivaanvuohi ja töyhtöhyyppä ovat kuitenkin vähentyneet ja isokuovi on vaarantunut. [9]

15. Kaikki neljä mainittua lintulajia pesivät niityillä, erityisesti kuivikeniityillä, jollaisia Rheintal-Walgaun kuivikeniittyluontotyyppiryhmässä suojellaan ja edistetään.

4 – Aluksi oli ilmeisesti voimassa Lauteracher Riedin suojelusta annettu asetus, julkaistu alun perin Landesgesetzblattissa – jäljempänä LGBl. – nro 22/1966, sellaisena kuin se oli muutettuna LGBl:ssa nro 24/1969, sen jälkeen Lauteracher Riedin luonnonsuojelualueesta annettu asetus, LGBl. nro 82/1997, ja lopuksi toinen samanniminen asetus, joka julkaistiin LGBl:ssa nro 63/2002. Lisäksi oli voimassa osavaltion hallituksen Lauteracher Riedin väliaikaisesta suojelusta antama asetus, LGBl. nro 15/1993, jonka voimassaoloaikaa ilmeisesti pidennettiin useaan kertaan.

5 – Vorarlberger Landesgesetzblatt, vuosikerta 1995, 27. osa, nro 61, 28.12.1995.

6 – IUCN Red List of Threatened Species, http://www.redlist.org; BirdLife Species Factsheet, http://www.birdlife.org.

7 – Birdlife International (Papazoglou ym.), *Birds in the European Union – a status assessment*, 2004, s. 32, http://www.birdlife.org/action/science/species/birds_in_europe/index.html; ks. myös lajitiedote.

8 – Edellä alaviitteessä 6 mainittu IUCN-luettelo.

9 – Edellä alaviitteessä 7 mainittu Birdlife, s. 32 ja sitä seuraavat sivut, ks. myös kutakin lajitiedotetta.

16. Itävallan hallituksen esittämien tietojen mukaan tämä lintujen erityissuojelualue on tärkeä talvi-, levähdys- ja ravinnonsaantipaikka Vorarlbergissa 12:lle osittain myös liitteessä I mainitulle lintulajille.

17. Komissio käsitteli hanketta valituksen johdosta. Aluksi se pyysi 12.11.2001 tietoa Itävallan toimivaltaisilta viranomaisilta. Arvioituaan 1.2.2002 päivätyn vastauksen komissio päätyi siihen tulokseen, että Itävallan tasavalta on rikkonut lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, ja komissio kehotti 27.6.2002 sitä esittämään EY 226 artiklan mukaiset huomautuksensa (virallinen huomautus). Itävallan hallituksen huomautukset saapuivat komissioon 29.10.2002. Komissio ei kuitenkaan muuttanut kantaansa ja lähetti Itävallalle 11.7.2003 perustellun lausunnon, jossa se kehotti Itävaltaa lopettamaan väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen 11.9.2003 mennessä. Koska Itävallan hallituksen vastaukset eivät vakuuttaneet komissiota siitä, että sen kehotuksia oli noudatettu, se nosti käsiteltävänä olevan kanteen.

18. Euroopan yhteisöjen komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan ja 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se

– ei ole sisällyttänyt erityissuojelualueeksi osoitettuun Lauteracher Riedin alueeseen Soren- ja Gleggen-Köblern-nimisiä alueita, jotka kuuluvat tieteellisten arviointiperusteiden mukaan yhdessä tämän erityissuojelualueen kanssa lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin lukumäärältään ja kooltaan sopivimpiin alueisiin,

– eikä ole Bodenjärven valtatien S 18 rakennushankkeen hyväksyessään noudattanut asianmukaisesti ja täysimääräisesti vaatimuksia, joita sovelletaan luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan tapauksiin, joissa hanke toteutetaan alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta,

2) velvoittaa Itävallan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19. Itävallan tasavallan hallitus vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää Euroopan komission 11.5.2004 nostaman kanteen, joka perustuu päätelmään, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan ja luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan ja 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole sisällyttänyt erityissuojelualueeksi osoitettuun Lauteracher Riedin alueeseen Soren- ja Gleggen-Köblern-nimisiä alueita, jotka kuuluvat tieteellisten arviointiperusteiden mukaan yhdessä tämän erityissuojelualueen kanssa lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin lukumäärältään ja kooltaan sopivimpiin alueisiin, eikä ole Bodenjärven valtatien S 18 rakennushankkeen hyväksyessään noudattanut asianmukaisesti ja täysimääräisesti vaatimuksia, joita sovelletaan luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan tapauksiin, joissa hanke toteutetaan alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta,

2) hylkää Euroopan komission oikeudenkäyntikuluvaatimuksen.

IV Arviointi

20. Komissio katsoo, että Itävalta on rikkonut yhteisön oikeutta kahdella eri tavalla. Itävalta ei ole ensinnäkään luokitellut tiettyjä alueita Lauteracher Riedin erityissuojelualueen osiksi, ja toiseksi Itävalta on tienrakennushankkeen hyväksyessään rikkonut lintujen erityissuojelualueen suojelumääräyksiä.

A *Alueiden jättäminen erityissuojelualueiden ulkopuolelle*

21. Lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on osoitettava erityisiksi erityissuojelualueiksi liitteen I lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet. Tällöin on otettava huomioon näiden lajien suojelun tarve sillä maantieteellisellä vesi- ja maa-alueella, johon tätä direktiiviä sovelletaan. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava vastaavat toimenpiteet sellaisten säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien osalta, joita ei luetella liitteessä I, 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.

22. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioilla on tosin harkintavaltaa erityissuojelualueita valitessaan, mutta näiden alueiden luokittelussa ja ulkopuolelle jättämisessä tulee noudattaa yksinomaan direktiivissä määriteltyjä lintutieteellisiä arviointiperusteita. [10]

23. Osapuolet kiistelevät nyt siitä, kuuluvatko Sorenin ja Gleggen-Köblernin alueet sovellettavien lintutieteellisten arviointiperusteiden nojalla lintujen suojeluun parhaiten soveltuviin alueisiin.

24. Asiakirjoista käy ilmi, että Lauteracher Riedin erityissuojelualue muodostaa vinoneliön muotoisen suljetun 580 hehtaarin alan. Suurin lävistäjä itä–länsi-suunnassa ja pohjoinen–etelä-suunnassa on noin 3 kilometriä. Kaakkoisrajalla kulkee tie, maantie L 41.

25. Alueen kaakkoisrajalla, osittain tien L 41 erityissuojelualueesta erottamana on Sorenin alue, jonka pinta-ala on noin 64 hehtaaria. Se on koillisesta lounaaseen kulkeva noin 2,6 kilometriä pitkä ja enimmillään noin 500 metriä leveä maakaista. Sen itärajan muodostaa moottoritie. Riidanalaisen tienrakennushankkeen tie kulkisi osittain alueen eteläosassa.

26. Gleggen-Köblernin alue, jonka pinta-ala on 352 hehtaaria, sijaitsee erityissuojelualueen lounaispuolella. Se on pohjoisesta etelään kulkeva maakaistale, jonka leveys on enimmillään 400 metriä ja pituus yli 2 kilometriä. Maanteiden L 41 ja L 42 risteysalue ja Dornbirnerachin muodostama virtaava vesi erottavat sen pohjoiskärjen erityissuojelualueesta. Tienrakennushanke on tarkoitus toteuttaa tällä alueella olevalla tiellä.

27. Molempiin alueisiin sisältyy sekä puolittain luonnontilaisia kuivikeniittyjä että tehokkaasti viljeltyjä aloja. Niitä käytetään ympäröivien asutusalueiden ulkoilualueina. Erityissuojelualueen keskellä on kosteikko, mutta Sorenissa ja Gleggen-Köblernissä ei ole vastaavia alueita.

28. Vertailu kansallisen lainsäädännön nojalla olemassa oleviin suojelualueisiin osoittaa, että erityissuojelualueesta ja Sorenin alueesta suojellaan Rheintal–Walgaun kuivikeniittyluontotyyppiryhmän osana vain pieniä aloja. Gleggen-Köblernin alue puolestaan

10 – Asia C-355/90, komissio v. Espanja (Santoñan vuorovesialueet), tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4221, 26 kohta); asia C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank), tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3805, 26 kohta) ja asia C-3/96, komissio v. Alankomaat (IBA-luettelo 1989), tuomio 19.5.1998 (Kok. 1998, s. I-3031, 60 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

vaikuttaa kuuluvan tähän luontotyyppiryhmään. [11]

29. Komissio perustaa näkemyksensä erityisesti seurannan tuloksiin ja tieteellisiin tutkimuksiin, joista käy sen mukaan ilmi, että Sorenin ja Gleggen-Köblernin alueet muodostavat erottamattoman luonnollisen yksikön Lauteracher Riedin erityissuojelualueeksi osoitetun alueen kanssa.

30. Perustellusta lausunnosta käy ilmi, että vuosina 2000–2002 erityissuojelualueella on havaittu 4–5, 4 ja 3 laulavaa ruisrääkkäkoirasta. Sorenin ja Gleggen-Köblernin luvut olivat vain hieman pienemmät: 4 (1 + 3), 2 (1 + 1) ja 3 (0 + 3).

31. Lisäksi komissio väittää, että muuttolinnut taivaanvuohi, töyhtöhyyppä ja isokuovi pesivät vuonna 2001 erityissuojelualueen ulkopuolella siihen osoittamattomilla alueilla peräti lukuisampina kuin erityissuojelualueella. Erityissuojelualueella pesi 3–5 taivaanvuohta, 11–12 töyhtöhyyppää ja 3 isokuovia, Sorenissa 3 taivaanvuohta ja 6 töyhtöhyyppää ja Gleggen-Köblernissä 3–4 taivaanvuohta, 9 töyhtöhyyppää ja 8 isokuovia. Lisäksi Sorenissa pesi mahdollisesti myös yksi isokuovi.

32. Itävallan hallitus toteaa näistä luvuista, että jokainen lintudirektiivin liitteen I mukainen lintuesiintymä tai muuttolintu ei velvoita osoittamaan aluetta erityissuojelualueeksi – mikä pitää paikkansa. Luvut – joita Itävallan hallitus ei kiistä – osoittavat kuitenkin, että Sorenin ja Gleggen-Köblernin alueet ovat ruisrääkälle, taivaanvuohelle, töyhtöhyypälle ja isokuoville aivan yhtä tärkeitä, osittain jopa tärkeämpiä kuin erityissuojelualueeseen kuuluvat alueet. Vakiotietolomakkeessa ilmoitetut erityissuojelualueen isokuoveja, töyhtöhyyppiä ja taivaanvuohia koskevat luvut saavutetaan vain, jos otetaan huomioon erityissuojelualueen ulkopuolella olevat alueet. Sen vuoksi on oletettava, että nämä aivan erityissuojelualueen vieressä olevat alueet muodostavat erityissuojelualueen kanssa lintutieteellisesti yhtenäisen kokonaisuuden.

33. Itävallan hallitus päättelee lisäksi alueille – erityisesti maataloudesta ja vapaa-ajan käytöstä – aiheutuvista häiriöistä, että nämä alueet eivät ole näiden lintulajien suojeluun parhaiten soveltuvia alueita. Luvut osoittavat kuitenkin, että häiriöt ovat vähäpätöisiä. Alueilla on erityissuojelualueen esiintymää

11 – Vorarlbergin osavaltion karttapalvelin, http://vogis.cnv.at/dva04/init.aspx?ks=allgemein&karte= naturschutz.

vastaava määrä pesimäpaikkoja erityissuojelualuetta pienemmällä alalla, eli pesimäpaikkojen tiheyden perusteella ne sopivat pesimäpaikoiksi jopa erityissuojelualuetta paremmin.

34. Komission tutkimuksista käy lisäksi ilmi, että todettuja häiriöitä selvästi tärkeämpiä ovat muut tekijät, erityisesti kyseisten niittyjen niittoaika sekä kettujen tai mäyrien aiheuttamat häiriöt. Alueita erottavat tietkään eivät ilmeisesti (tähän asti) ole olleet erityisen tärkeitä, luultavasti koska ne eivät ole hankalia esteitä linnuille. Kyseisiä alueita ei siis voida jättää erityissuojelualueen ulkopuolelle siihen sopimattomina alueina.

35. Myöskään vertailu Bangs-Matschelsin erityissuojelualueeseen, jossa ruisrääkän esiintymistiheys on suurempi kuin Sorenin ja Gleggen-Köblernin alueilla, ei oikeuta jättämään alueita erityissuojelualueen ulkopuolelle tieteellisistä syistä. Bangs-Matschelsin alueen oletettavasti parempi laatu herättäisi korkeintaan kysymyksen siitä, olisiko Lauteracher Riedin erityissuojelualue yksi parhaiten ruisrääkän suojelualueeksi soveltuvista alueista, jos siihen liitettäisiin Sorenin ja Gleggen-Köblernin alueet. Itävallan hallitus ei tosin kyseenalaista tätä. Ei ole yllättävää, että jotkin lintujen suojeluun parhaiten soveltuvista alueista soveltuvat siihen paremmin kuin toiset.

36. Itävalta katsoo kuitenkin, että erityissuojelualueeksi osoittamisvelvollisuus keskittyy tiettyyn hetkeen eikä ulotu kerran tapahtuneiden luokittelujen jatkuvaan päivittämiseen. Tämä käy erityisesti ilmi erityissuojelualueen pienentymistä koskevasta oikeuskäytännöstä. [12] Lintudirektiivi ei luontodirektiivistä poiketen myöskään sisällä suojelualueiden jälkikäteen muuttamista koskevia säännöksiä. Sikäli kuin siinä on alueiden luokittelun jälkeistä kohtelua koskevia säännöksiä, ne koskevat alueiden suojelua eivätkä niiden laajentamista.

37. Itävallan hallituksen kanssa on oltava yhtä mieltä siitä, että velvollisuus parhaiten soveltuvien alueiden osoittamiseen erityissuojelualueiksi on syntynyt tiettynä ajankohtana. Koska siirtymäajoista ei ollut sovittu, Itävalta oli liittymisasiakirjan 168 artiklan nojalla velvoitettu soveltamaan liittymisajan-

12 – Asia C-57/89, komissio v. Saksa (Leybucht), tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-883, 20 kohta).

kohtana 1.1.1995 täysin sekä luontodirektiiviä että lintudirektiiviä. [13]

38. Tämä velvoite ei tosin rajoitu tähän ajankohtaan. Luontodirektiivin johdantoosan seitsemännestä perustelukappaleesta käy nimittäin ilmi, että Natura 2000:een oli luokiteltava tuona ajankohtana erityissuojelualueiksi osoitettujen alueiden lisäksi myös muut – myöhemmin – osoitettavat alueet. Lainsäätäjä lähti luontodirektiiviä säätäessään siis siitä, että osoittamisvelvollisuus ei rajoitu täytäntöönpanoajankohtaan.

39. Lintudirektiivin 4 artiklassa ei ole minkäänlaista viittausta tällaiseen rajoitukseen. Tehokkaan lintujensuojelun tavoitteeseen olisikin hankala sovittaa sitä, että suojeltavien lajien säilyttämisen kannalta erinomaisia alueita ei suojeltaisi, koska ne ovat kehittyneet sellaisiksi vasta lintudirektiivin täytäntöönpanon jälkeen.

40. Riippumatta siitä, rajoittuuko osoittamisvelvollisuus 1.1.1995 vallinneeseen tilaan, saatavilla olevien tietojen nojalla on lähdettävä siitä, että Lauteracher Riedin alue sekä Sorenin ja Gleggen-Köblernin alueet muodostivat jo vuonna 1995 lintutieteellisesti yhtenäisen alueen, jonka kaikki osat olivat riittävän soveltuvia erityissuojelualueiksi. Komission esittämiin lausuntoihin sisältyvät alueen historiaa koskevat selvitykset tukevat sitä, että esiintymät olivat aiemmin laadullisesti jopa huomattavasti parempia kuin nykyään. [14]

41. Itävallan hallitus ei voi vedota näitä uusia tietoja vastaan siihen, että erityissuojelualueeksi osoittamisvelvollisuutta olisi arvioitava vain osoittamisvelvollisuuden syntyhetkellä käytettävissä olleiden parhaiden mahdollisten tietojen nojalla. Tiettynä ajankohtana käytettävissä olleet tiedot eivät nimittäin rajoita osoittamisvelvollisuutta.

42. On totta, että jäsenvaltioiden on käytettävä osoittamisvelvollisuutensa täyttämiseen parasta mahdollista käytettävissä olevaa tieteellistä tietoa. [15] Osoittamisvelvollisuus merkitsee nimittäin sitä, että jäsenvaltioiden on osoittamisen valmistelemiseksi ryhdyttävä kaikkiin asianmukaisiin ponnisteluihin parhaiten soveltuvien alueiden löytämiseksi. Parhaiden mahdollisten käytettävissä olevien

13 – Vrt. Espanjan osalta edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Santoñan vuorovesialueet, tuomion 11 kohta.

14 – Frühauf, *Der Wachtelkönig Crex crex in Österreich: Langfristige Trends, aktuelle Situation und Perspektiven*, Vogelwelt 118: 195 (1997), kanteen liite 13b, s. 201, ja Reininlaakson pohjoisosan osalta Grabherr, *Bodensee Schnellstraße S 18 – Ökologische Auswirkungen unter besonderer Berücksichtigung der Vogelwelt*, kanteen liite 13d, s. 5, jotka kumpikin koskevat ruisrääkkää.

15 – Vrt. asia C-157/89, komissio v. Italia, tuomio 17.1.1991 (Kok. 1991, s. I-57, 15 kohta) ja asia C-3/96, komissio v. Alankomaat, tuomio 19.5.1998 (Kok. 1998, s. I-3031, 69 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

tietojen käyttäminen on tällöin vähimmäisvaatimuksena. Jos parhaita mahdollisia käytettävissä olevia tietoja käyttäenkään ei ole löydetty kaikkia parhaiten soveltuvia alueita kokonaisuudessaan, jäsenvaltiot eivät voi oikeuttaa osoittamisessa esiintyviä puutteita tietojen puutteellisuudella. Niiden tehtävänä olisi pikemminkin ollut lisätutkimusten tekeminen osoittamisessa esiintyvien puutteiden poistamiseksi.

43. Sen vuoksi komissio perustaa tämän kanneperusteen oikeutetusti uusimpiin lausuntoihin.

44. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Itävalta on rikkonut lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa, koska se ei ole osoittanut Sorenin ja Gleggen-Köblernin alueita erityissuojelualueiksi.

B *Alueiden suojelu*

45. Toisessa kanneperusteessaan komissio moittii Itävallan tasavaltaa siitä, että se ei ole Bodenjärven valtatien S 18 tienrakennushankkeen hyväksyessään noudattanut asianmukaisesti ja täysimääräisesti vaatimuksia, joita sovelletaan luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan tapauksiin, joissa hanke toteutetaan alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta.

1. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan soveltaminen hankkeeseen

46. Aluksi on tutkittava, onko riidanalaista päätöstä arvioitava luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan nojalla vai – kuten Itävallan hallitus väitti vastauksessaan komission viralliseen huomautukseen – lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla.

47. Luontodirektiivin 7 artiklan mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdasta aiheutuvat velvoitteet korvaavat lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä virkkeestä aiheutuvat velvoitteet direktiivin voimaantulopäivästä – Itävallan osalta siis 1.1.1995 – alkaen tai jäsenvaltion lintudirektiivin mukaisesti tekemän suojeluluokittelun tai tunnustamisen päivämäärästä alkaen, jos viimeksi mainittu päivämäärä on myöhempi. Asiassa Basses Corbières annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että alueet, joita ei ole osoitettu erityissuojelualueiksi, vaikka se olisi ollut tarpeen, kuuluvat edelleen lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen soveltamis-

alaan mutta eivät luontodirektiivin 6 artiklan 2–4 kohdan soveltamisalaan. [16]

48. Erityissuojelualueiksi tähän mennessä ilmoittamattomiin ja osoittamattomiin Sorenin ja Gleggen-Köblernin alueisiin on tämän vuoksi sovellettava edelleen lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäistä virkettä eikä luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohtaa. Tämä ei kuitenkaan vaikuta kanteeseen, koska komissio rajoittaa kanteen perusteluissaan yksinomaan ilmoitettuihin alueisiin kohdistuviin vaikutuksiin.

49. Alueet ilmoitettiin komissiolle erityissuojelualueiksi vuonna 1995. Käytettävissä olevien tietojen mukaan niitä on sen jälkeen jatkuvasti suojeltu alueellisella suojelujärjestelmällä. [17]

50. Edellytykset alueiden osoittamiselle erityissuojelualueiksi ovat näin ollen olemassa. Erityissuojelualue muodostettiin virallisella päätöksellä, nimittäin komissiolle annetulla ilmoituksella ja alueen suojelusta annetuilla asetuksilla. [18] Siitä ei ole epäilystä, että tarvittavat alueelliset suojelutoimet on vahvistettu. [19]

51. Itävallan hallitus epäili kuitenkin aluksi luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan soveltuvuutta, koska Vorarlbergin osavaltio oli toteuttanut lintudirektiivin ja luontodirektiivin alueiden suojelun osalta lainsäädännöllisesti vasta vuonna 2003 annetulla asetuksella. [20] Vorarlbergin luonnonsuojelulain (Naturschutzgesetz) 26 §:n 4 momentissa säädettiin tosin aiemmin erityissuojelualueiksi osoittamisesta, mutta vasta tällä asetuksella erityisesti Vorarlbergin erityissuojelualueen suojelujärjestelmästä tuli osa Itävallan lainsäädäntöä.

52. Direktiivien saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ei ole luontodirektiivin 7 artiklassa mainittu luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan soveltamisen edellytykseksi. Erityissuojelualueeksi osoittamisen suojaava vaikutus on tosin huomattavasti heikompi, jos samalla ei saada käyttöön luontodirektiivin suojelujärjestelmää. Valtion viranomaiset ovat tosin sidottuja suojelujärjestelmään, mutta jos direktiiviä ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, siihen ei voi vedota yksityisten hankkeiden yhteydessä. Siksi Itävallan hallitus muistuttaa oikeutetusti siitä, että vuoteen 2003 asti erityissuojelualue ei ollut aineellisesti täydellisesti suojeltu.

16 – Asia C-374/98, komissio v. Ranska, tuomio 7.12.2000 (Kok. 2000, s. I-10799, 47 ja 57 kohta).

17 – Ks. edellä 12 kohta.

18 – Vrt. edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Basses Corbières, tuomion 53 kohta.

19 – Vrt. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Santoñan vuorovesialueet, tuomion 31 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

20 – Verordnung der Landesregierung über eine Änderung der Naturschutzverordnung (Luonnonsuojeluasetuksen muuttamisesta annettu osavaltion hallituksen asetus), LGBl. nro 36/2003.

53. Tämä erityissuojelualueeksi osoittamisen suojaavan vaikutuksen puute ei kuitenkaan pakota soveltamaan lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen tiukempaa suojelujärjestelmää. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin todennut jo aiemmin, että erityissuojelualueeksi osoittamisen riittämätön suojaava vaikutus voi olla luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan vastaista. [21] Se edellyttää kuitenkin siirtymistä lintudirektiivin suojelujärjestelmästä luontodirektiivin suojelujärjestelmään.

54. Tienrakennushanketta on näin ollen arvioitava luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan nojalla.

2. Ajallinen soveltaminen (ratione temporis)

55. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan soveltamisen esteenä saattaisi kuitenkin olla se, että käsiteltävänä olevan tienrakennushankkeen tielinjan vahvistusmenettely alkoi jo vuonna 1994, siis ajankohtana, jolloin Itävaltaa eivät sitoneet sen paremmin lintudirektiivi kuin luontodirektiivikään.

56. Vireillä oleviin menettelyihin soveltamisen lähtökohtana on luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toinen lause, jonka mukaan toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen. Tämä tukee sitä, että on sovellettava luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa, mikäli suunnitelmaa tai hanketta ei ole vielä hyväksytty täytäntöönpanoajan päättyessä.

57. Yhteisöjen tuomioistuin on tosin torjunut tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY [22] (jäljempänä YVA-direktiivi) soveltamisen hankkeisiin, joiden lupamenettely oli aloitettu ennen 3.7.1988, siis ennen kuin direktiivi oli pantava viimeistään täytäntöön (ns. pipe-line-hankkeet). [23] Tuomioistuin voisi soveltaa tätä oikeuskäytäntöä myös luontodirektiiviin. YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan tavoin, että tiettyjen hankkeiden vaikutukset on arvioitava ennen luvan myöntämistä.

21 – Asia C-117/00, komissio v. Irlanti (Owenduff-Nephin Beg Complex), tuomio 13.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5335, 25 kohta) ja asia C-415/01, komissio v. Belgia, tuomio 27.2.2003 (Kok. 2003, s. I-2081, 16 kohta).

22 – EYVL L 175, s. 40.

23 – Asia C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, tuomio 18.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3923, 24 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin käytti käsitettä pipe-line-hankkeet asiassa C-201/02, Delena Wells, tuomio 7.1.2004 (Kok. 2004, s. I-723, 40, 43 ja 48 kohta).

58. Yhteisöjen tuomioistuin ilmoitti YVA-direktiivin soveltamisen ajallisen rajoittamisen syyksi sen, että "direktiiviä sovelletaan useimmiten tietyn merkityksen omaaviin hankkeisiin, joiden toteuttaminen kestää usein pitkään. Näin ollen ei ole asianmukaista, että menettelyt, jotka jo kansallisestikin ovat monitahoisia ja jotka on varsinaisesti aloitettu ennen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä, vaikeutuvat ja viivästyvät sen vuoksi, että niille on asetettu erityisiä edellytyksiä, ja että näin vaikutetaan jo syntyneisiin tilanteisiin". [24] Julkisasiamies Gulmann katsoi sen vuoksi, että YVA-direktiivin soveltaminen sen täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättyessä jo vireillä olleisiin lupamenettelyihin loukkaisi oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita ja suhteellisuusperiaatetta, jotka olisivat siis tällaisen tulkinnan esteenä. [25] Lainsäätäjä on valinnut samankaltaisen ratkaisun varustaessaan YVA-muutosdirektiivin vuonna 1997 siirtymäsäännöksillä. [26]

59. Vastaavia analyyseja voisi ensi silmäyksellä soveltaa myös luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaan. Myös näitä kohtia voidaan soveltaa laajoihin hankkeisiin, joiden toteuttaminen kestää usein pitkään ja joiden lupamenettely on monitahoista jo kansallisella tasollakin. Hankkeet voivat vaikeutua ja viivästyä sen vuoksi, että niille on asetettu direktiivissä erityisiä edellytyksiä. Tästä on esimerkkinä erityisesti käsiteltävänä oleva asia. Jos on arvioitava vaihtoehtoisia ratkaisuja ja kenties löydetään jopa uusi tielinja, tarvitaan kokonaan uusi lupamenettely.

60. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan tällaisessa tulkinnassa jätettäisiin kuitenkin huomiotta luontodirektiivin ja YVA-direktiivin olennaisia eroja.

61. YVA-direktiivi sisältää prosessuaalisia määräyksiä, joilla on tarkoitus edistää ympäristöasioiden entistä parempaa huomioon ottamista. Siinä ei vahvisteta sitovia ympäristöstandardeja, joten YVA-direktiivi ei velvoita toimivaltaisia viranomaisia tekemään ympäristövaikutusten arvioinnin tuloksista tiettyjä päätelmiä. Ympäristövaikutusten arvioinnin vaikutus perustuu ennen kaikkea siihen, että viranomaiset, hankkeen toteuttajat ja kansalaiset saavat ajoissa tietoa ympäristöasioista ja hanketta voidaan suunnitella jatkossa (myös) näiden asioiden perusteella. Sen vuoksi ei ole järkevää alkaa soveltaa YVA-direktiivin prosessuaalisia vaatimuksia pitkälle edenneeseen lupamenettelyyn. Hankkeen olennaiset osat on tällöin sään-

24 – Edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, tuomion 24 kohta.

25 – Julkisasiamies Gulmannin asiassa C-396/92, Bund Naturschutz in Bayern ym., 3.5.1994 antama ratkaisuehdotus (Kok. 1994, s. I-3717, 34 ja 37 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin jätti nämä kysymykset vielä avoimiksi edellä mainitussa asiassa 9.8.1994 antamassaan tuomiossa (19 kohta) ja asiassa C-431/92, komissio v. Saksa, 11.8.1995 antamassaan tuomiossa (Kok. 1995, s. I-2189, 28 kohta).

26 – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY muuttamisesta 3 päivänä maaliskuuta 1997 annettu neuvoston direktiivi 97/11/EY, EYVL L 73, s. 5. Sen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa: "Jos lupahakemus jätetään toimivaltaiselle viranomaiselle ennen 14 päivää maaliskuuta 1999, direktiivin 85/337/ETY määräyksiä, sellaisina kuin ne olivat ennen näitä muutoksia, sovelletaan edelleen."

nönmukaisesti jo vahvistettu, niin että lisätiedolla on tuskin enää vaikutusta asioiden kulkuun. Tämän vähäisen lisäarvon vuoksi ei olisi asianmukaista soveltaa YVA-direktiiviä menettelyihin, jotka on aloitettu ennen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä.

62. Luontodirektiivi sisältää kuitenkin hankkeen hyväksymistä koskevia *sisällöllisiä* määräyksiä, joihin kuuluvat luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan mukainen vaikutusten arviointimenettely ja sitä mahdollisesti seuraava vaihtoehtojen arviointi ja punnitseminen. Tämä menettely estää yleensä suojelualueen koskemattomuuteen kohdistuvat vaikutukset. Artiklan 4 kohdan mukaiset vaikutukset ovat sallittuja vain poikkeustapauksessa erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan luettuina sosiaaliset tai taloudelliset syyt, kun vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole. Näissä tapauksissa jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Siksi suojelusäännöksistä on käytännön hyötyä myös vireillä oleviin menettelyihin sovellettaessa.

63. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan soveltaminen pipe-line-hankkeisiin ei ole myöskään suhteellisuusperiaatteen, oikeusvarmuuden periaatteen eikä luottamuksensuojan periaatteen vastaista. Perustellulla luottamuksella ei ole riittävää perustaa niin kauan kuin lupa puuttuu. Oikeusvarmuutta ei ole myöskään loukattu. Suhteellisuusperiaatteen kannalta ei ole merkittävää eroa sillä, onko menettely vireillä direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättyessä vai alkaako se vasta myöhemmin.

64. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa voidaan siksi soveltaa tienrakennushankkeeseen myös ajallisesti.

3. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan soveltaminen

65. Molemmat osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että vaikka tien S 18 tielinja kulkee rakennushankkeessa erityissuojelualueeksi osoitetun Lauteracher Riedin alueen ulkopuolella, se voi vaikuttaa merkittävästi erityissuojelualueeseen, minkä vuoksi hankkeen ympäristövaikutukset oli – lähtökohtaisesti – arvioitava luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti. [27]

27 – Asian käsittelyn osalta vrt. asia C-441/03, komissio v. Alankomaat, tuomio 14.4.2005 (Kok. 2005, s. I-3043, 23–26 kohta).

66. Vorarlbergin osavaltion hallituksen viraston 21.2.2003 tekemään päätökseen [28] sisältyvästä lausunnosta käy ilmi, että erityisesti tiestä aiheutuvalla melulla, suunnitelluilla meluntorjuntatoimilla ja erityissuojelualueen erottamisella kuivikeniitystä tien eteläpuolella voi olla vaikutuksia, jotka koskevat erityisesti ruisrääkkää ja muita niityillä pesiviä lintuja.

67. Tämän lausunnon johdosta sekä komissio että Itävallan hallitus [29] katsovat, että on välttämätöntä perustella hankkeen lupaa luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdalla. Erimielisyyttä ei ole siitä, että periaatteessa on mahdollista oikeuttaa hanke erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä. Komissio moittii kuitenkin Itävaltaa siitä, ettei se ole arvioinut riittävästi vaihtoehtoja eikä ole ryhtynyt riittäviin toimiin Natura 2000:n yhtenäisyyden varmistamiseksi.

a) Vaihtoehtojen arviointi

68. Tämä komission moite perustuu luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen, jonka mukaan hanke voidaan toteuttaa alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta vain, jos vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole. Koska Itävallan hallitus vetoaa tähän poikkeussäännökseen, sen on todistettava, että luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen vaatimuksia on noudatettu. [30]

69. Itävallan hallitus myöntää, että tielinja oli vahvistettu sitovasti ja vaihtoehtojen arviointi oli näin ollen mahdotonta jo, kun luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisen vaikutusten arvioinnin tulokset esiteltiin vuosina 2000 ja 2002 ja toimivaltaiset viranomaiset tekivät niiden nojalla päätöksiä. Itävallan hallituksen mukaan kaikki kyseeseen tulevat vaihtoehdot tutkittiin ja suljettiin pois jo YVA-direktiivin vaatiman ympäristövaikutusten yleisen arvioinnin yhteydessä vuonna 1994.

70. Itävallan hallitukselta jää kuitenkin huomaamatta, että luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä virkkeessä sallitaan luvan antaminen hankkeelle ainoastaan vaihtoehtojen *puuttuessa*, kun taas YVA-direktii-

28 – Vastineen lisäys 2, s. 111 ja sitä seuraavat sivut.

29 – Ks. erityisesti vastineen 105 kohta.

30 – Vrt. vastaavasti asia 251/78, Denkavit, tuomio 8.11.1979 (Kok. 1979, s. 3369, 24 kohta) ja asia C-128/89, komissio v. Italia, tuomio 12.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3239, 23 kohta), jotka koskevat tavaraliikennettä; asia C-157/94, komissio v. Alankomaat, tuomio 23.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5699, 51 kohta), joka koskee EY 88 artiklan 2 kohtaa; asia C-318/94, komissio v. Saksa, tuomio 28.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1949, 13 kohta) ja yhdistetyt asiat C-20/01 ja C-28/01, komissio v. Saksa, tuomio 10.4.2003 (Kok. 2003, s. I-3609, 58 kohta), jotka koskevat julkisia hankintoja.

vin mukainen vaihtoehtojen tutkiminen ei tarkoita valintavaihtoehtojen rajoittamista, vaan siinä edellytetään ainoastaan valintapäätöksen ja sen syiden *esittämistä*.

71. YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan ja direktiivin liitteessä III olevan 2 kohdan mukaan hankkeen toteuttajan on tarvittaessa toimitettava asianmukaisessa muodossa pääpiirteinen esitys selvitetyistä pääasiallisista toimenpidevaihtoehdoista sekä selvitys valintaan johtaneista ympäristövaikutuksiin perustuvista syistä. Ympäristövaikutusten arviointia ei kuitenkaan sidota muihin asioihin.

72. Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa sallitaan hankkeiden hyväksyminen ainoastaan, jos vaihtoehtoja *ei ole*. Itävallan hallituksen kanssa on tosin oltava yhtä mieltä siitä, että mikä tahansa teoreettisesti mahdollinen vaihtoehto ei estä hankkeen hyväksymistä. Vaihtoehtojen arviointi ei voi kuitenkaan rajoittua "hankkeen toteuttajan selvittämiin pääasiallisiin toimenpidevaihtoehtoihin" (kuten YVA-direktiivin liitteessä III oleva 2 kohta). Se ei takaisi luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa edellytettyä vaihtoehtojen puuttumista. Hankkeen hyväksyvän viranomaisen on sen vuoksi varmistettava, että ainakin ne vaihtoehdot arvioidaan, jotka ilmeisesti – järkevästi ajatellen – eivät ole mahdottomia.[31] Vaihtoehdon valinnan kannalta on ratkaisevaa, vaativatko erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt *tämän* vaihtoehdon toteuttamista vai voidaanko ne tyydyttää *muilla* vaihtoehdoilla.[32]

73. Itävallan hallituksen esittämistä asiakirjoista käy kuitenkin ilmi, että menettelyssä ei ole laisinkaan käsitelty yhtä ilmeisesti vähemmän haitallista vaihtoehtoa.[33]

74. Lisäksi on kyseenalaista, otettiinko – tuolloin vielä olemattomaan – erityissuojelualueeseen kohdistuvat vaikutukset riittävästi huomioon. Itävallan hallituksen esittämässä tutkimuksessa hankkeen ympäristövaikutuksista[34] vuodelta 1994 ja 7.7.1994 päivätyssä ympäristövaikutuksia koskevassa lausunnossa,[35] joilla oli ratkaiseva merkitys tielinjan vahvistamisen kannalta, mainitaan tosin tärkeitä häiriötekijöitä, mutta ei itse asiassa arvioida niitä. Vaikutusten arviointi

31 – Jos vaihtoehdot on arvioitava sekä YVA-direktiivin että luontodirektiivin mukaisesti, tiukemman luontodirektiivin vaikutus ulottuu YVA-direktiiviinkin, niin että ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä on esitettävä luontodirektiivin mukainen vaihtoehtojen arviointi.

32 – Vrt. asiassa C-6/04, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (luontodirektiivin täytäntöönpano), 9.6.2005 antamani ratkaisuehdotus (tuomio 20.10.2005, Kok. 2005, s. I-9017, 46 kohta).

33 – Kappaleessa "Arviointi" oleva johdantokappale 29.4.1992 annetussa luonnon- ja maisemansuojelun asiantuntijoiden lausunnossa, vastineen lisäyksessä 3 olevan kertomuksen liitteen C lisäys 1.

34 – Vastineen lisäys 3, ks. erityisesti kertomuksen s. 33 ja sitä seuraavat sivut ja kertomuksen liitteen C lisäys 1.

35 – Vastineen lisäys 8.

poikkeaa ilman havaittavia syitä sekä vuodelta 1992 peräisin olevasta luonnonsuojelua koskevasta lausunnosta [36] että – komission riittävinä hyväksymistä – myöhemmistä lausunnoista, jotka on annettu toukokuussa 2000 ja 14.2.2002.

75. Itävallan hallitus ei ole näin ollen kyennyt todistamaan, että vuonna 1994 suoritettu vaihtoehtojen arviointi vastasi luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan vaatimuksia.

76. Itävallan hallitus väittää myös, että hyväksymispäätöksessä edellytettiin vahvistetun tielinjan lisäarviointia. Sen yhteydessä oli Itävallan hallituksen mukaan todettu, että hanke saattaa olla yleisten etujen mukainen ja että näillä eduilla on suurempi painoarvo kuin odotettavissa olevilla erityissuojelualueeseen kohdistuvilla vaikutuksilla. Tästä ei kuitenkaan seuraa, ettei tienrakennushankkeelle ole vaihtoehtoja. Itävallan hallituksen tämän arvion perusteluna mainitsemasta Verwaltungsgerichtshofin tuomiosta asiassa Wolfurt-Lauterachin puoliliittymä seuraa pikemminkin, että "käsiteltävänä olevan hankkeen sellaiset vaihtoehdot, joiden edellytyksenä olisi tielinjan muuttaminen, eivät ole – – hyväksyttävissä oleva vaihtoehto". [37]

77. Itävalta on siis rikkonut luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa, koska toimivaltaiset viranomaiset hyväksyivät Bodenjärven valtatien S 18 uudelleen toteamatta vaihtoehtojen puuttumista.

b) Toimenpiteet Natura 2000:n yhtenäisyyden varmistamiseksi

78. Toinen luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan vaatimus, jonka rikkomisesta komissio moittii Itävaltaa, koskee kaikkien tarvittavien korvaavien toimenpiteiden toteuttamista sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Muutoksenhakumenettelyssä muutettu lupa sisältää yhtäältä tiettyjä tienrakennushankkeeseen liittyviä toimenpiteitä, ja siinä vahvistetaan toisaalta noin kahden miljoonan euron korvaus.

79. Komissio esittää ensinnäkin moitteen siitä, että korvauksista ei luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan toisen virkkeen vastaisesti ilmoitettu sille. Itävalta vastaa siihen oikeutetusti, ettei ilmoittaminen ollut vielä mahdollista, koska kyseisiä toimenpiteitä ei ollut vielä toteutettu. Tältä osin kanne on siis hylättävä.

36 – Mainittu edellä alaviitteessä 32.

37 – Asia 98/10/0347, tuomio 24.9.1999.

80. Tämän lisäksi komissio kuitenkin lähtökohtaisesti esittää moitteen siitä, ettei Itävalta ollut *vahvistanut* kaikkia tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Tämä moite herättää kysymyksen siitä, mitä vaatimuksia yhtenäisyyden varmistamistoimenpiteiden on vastattava, ja erityisesti, milloin ne on vahvistettava.

81. Komissio katsoo, että yhtenäisyyden varmistamistoimenpiteet ovat luvan edellytys. Sen vuoksi lupaa myönnettäessä pitää olla olemassa ainakin suunnitelma toimenpiteistä. Käsiteltävänä olevassa asiassa näin ei ole, koska oli vahvistettu ainoastaan korvaussumma, mutta ei sen täsmällistä käyttötapaa. Riittävien tietojen puuttuessa ei voida arvioida, ovatko elinympäristöjen hyödyntämiseksi tosiasiallisesti toteutetut korvaavat toimenpiteet Natura 2000:n riittävä suoja.

82. Itävalta vastaa tähän, että jo elinympäristöjen hyödyntämiseksi tosiasiallisesti toteutetut korvaavat toimenpiteet tasapainottavat tai ainakin osittain tasapainottavat alueeseen kohdistuvia vaikutuksia. Korvausten sitominen tiettyyn käyttötarkoitukseen varmistaa, että Natura 2000:n yhtenäisyys säilyy. Kaikki toimenpiteet toteutetaan viimeistään silloin, kun hanke vaikuttaa erityissuojelualueeseen. Näin täytetään yhtenäisyyden varmistamistoimenpiteisiin liittyvät vaatimukset.

83. Kun sovelletaan luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä – vaikka hanke vaikuttaisikin kyseisen alueen koskemattomuuteen. Luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan Natura 2000 on erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto. Tämä verkosto koostuu alueista, joilla on liitteessä I lueteltuja luontotyyppejä ja liitteessä II lueteltujen lajien elinympäristöjä, sekä lintudirektiivin liitteessä I lueteltujen lintujen ja säännöllisesti esiintyvien muuttavien lintujen erityissuojelualueista. Natura 2000:n on varmistettava kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella.

84. Tarvittavat toimenpiteet voidaan siksi määrittää ainoastaan kulloiseenkin alueeseen kohdistuvien vaikutusten mukaan. Toimivaltaisten viranomaisten on määritettävä, mikä osa Natura 2000:sta katoaa hankkeen johdosta kyseiseen alueeseen kohdistuvien vaikutusten myötä ja miten tämä menetys korvataan, jotta verkoston yhtenäisyys säilyy.

85. Lauteracher Riedin erityissuojelualueen tehtävänä Natura 2000:ssa on muun muassa varmistaa niityillä pesivien muuttolintujen ja erityisesti ruisrääkän elinympäristön suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen. Tienrakennus-

hanke vaikuttaa tähän tehtävään ennen kaikkea melun ja erottavan vaikutuksen johdosta. Jo vahvistetut tosiasialliset korvaavat toimenpiteet vähentävät melunlähteitä ja muita häiriöitä, erityisesti tien uudelleen rakentamisen ansiosta. Toimivaltaiset viranomaiset olettavat kuitenkin, että melukuormitus kaiken kaikkiaan kasvaa ja erottava vaikutus – jonka aiheuttavat erityisesti meluvallit – heikentää erityissuojelualueen yhteyttä etelämpänä oleviin niittyalueisiin. Näin ollen tarvitaan lisätoimenpiteitä Natura 2000:n yhtenäisyyden varmistamiseksi.

86. Korvaus saattaa vaikuttaa osaltaan Natura 2000:n yhtenäisyyden varmistamiseen, mutta – kuten komissio oikeutetusti toteaa – se ei yksin riitä. Korvauksen ja yhtenäisyyden varmistamiseksi tarvittavien toimenpiteiden välillä ei nimittäin ole riittävän läheistä yhteyttä laskelmien eikä käytännön tasolla.

87. Itävallan hallituksen toimittaman asiakirjan [38] mukaan korvaus saadaan pisteinä ilmoitetun luonnon ja maiseman huonontumisasteen ja samoin pisteinä ilmoitetun hankkeen koon tulosta sekä pisteille määritetystä arvosta. Korvauksessa otetaan siis tosin huomioon luonnonvaroille yleisesti osoitettu teoreettinen arvo, mutta korvaus on kuitenkin riippumaton siitä, kuinka paljon varoja tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiseen todella tarvitaan.

88. Tämä erottaminen yhtenäisyyden varmistamiseksi tarvittavista toimenpiteistä näkyy myös korvausten käytössä. Varat on tosin sidottu sopivien elinympäristöjen perustamiseen, mutta ei ole kuitenkaan varmistettu, että varat riittävät todella tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiseen, esimerkiksi tiettyjen lähellä olevien tonttien hankkimiseen.

89. Itävalta katsoo kuitenkin kiistattomasti voivansa toteuttaa yhtenäisyyden varmistamiseen tarvittavat toimenpiteet ajoissa ennen hankkeen valmistumista. Pelkkä mahdollisuus, että tarvittavat toimenpiteet voidaan toteuttaa ajoissa, ei kuitenkaan vielä takaa, että niin todella tapahtuu.

90. Jos yhtenäisyyden varmistamiseen tarvittavien toimenpiteiden toteuttaminen on epävarmaa, kyseiseen alueeseen vaikuttavaa hanketta ei saada myöskään vielä hyväksyä. Muuten on pelättävissä, että hanke vaikuttaa suojelualueeseen, mutta Natura 2000:n yhtenäisyyden varmistamiseen tarvittavia toimenpiteitä ei silti toteuteta.

38 – Korvausten määrityskaavio, vastineen lisäys 4.

91. Itävalta ei voi vedota siihenkään, että ympäristölupa ei ole vielä lainvoimainen, koska luvan täytäntöönpanon lykkäämiseen liittyvät oikeudenkäyntimenettelyt ovat vielä kesken. Lupapäätöksen tehdessään toimivaltaiset viranomaiset ovat nimittäin jo tehneet päätöksen, joka on luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan vastainen. Tämä yhteisön oikeuden vastaisesti toimiminen voidaan tosin lopettaa kumoamalla lupa. Siihen asti oikeuden rikkominen jatkuu. Erityisesti sitä tapahtui sen tässä yhteydessä merkityksellisen määräajan kuluessa, jonka komissio asetti perustellussa lausunnossaan.

92. Itävalta on näin ollen rikkonut luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa, koska toimivaltaiset viranomaiset hyväksyivät Bodenjärven valtatien S 18 uudelleen vahvistamatta kaikkia tarvittavia korvaavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä.

V Oikeudenkäyntikulut

93. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio voittaa asian lähes kokonaan, Itävallan tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VI Ratkaisuehdotus

94. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Itävallan tasavalta on rikkonut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa, koska se ei ole osoittanut Sorenin ja Gleggen-Köblernin alueita erityissuojelualueiksi.

2) Itävallan tasavalta on rikkonut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohtaa, koska toimivaltaiset viranomaiset hyväksyivät Bodenjärven valtatien S18 uudelleen

   – toteamatta vaihtoehtojen puuttumista ja

   – vahvistamatta kaikkia tarvittavia korvaavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä.

3) Muilta osin kanne hylätään.

4) Itävallan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.