JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER

7 päivänä marraskuuta 2002 [1]

1. Tällä kanteella Euroopan yhteisöjen komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY [2] 4 artiklan 1, 2 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

2. Lintudirektiivin tavoitteena on kaikkien luonnonvaraisina elävien lintulajien suojelu jäsenvaltioiden alueella. Siinä toteutetaan järjestelmä näiden lajien suojelemiseksi, hoitamiseksi ja sääntelyksi.

3. Direktiivin 4 artikla koskee erityisiä suojelutoimia sekä vastaavia toimenpiteitä. Kyseisen artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan osoittamaan alueet, jotka ovat sopivimpia liitteessä I mainittujen lajien suojelemiseksi, sekä luokittelemaan ne erityissuojelualueiksi. Kyseisen artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan vastaavat toimenpiteet sellaisten säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien osalta, joita ei luetella liitteessä I. Kyseisen artiklan 4 kohdassa [3] vaaditaan lopuksi, että jäsenvaltiot toteuttavat tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu.

4. Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio on esittänyt kolme kanneperustetta Belgian kuningaskuntaa vastaan. Kaikki kolme kanneperustetta koskevat Flanderin hallintoaluetta. [4]

5. Komissio korostaa, että Flanderin hallintoalue ei ole antanut tarpeellisia säännöksiä varmistaakseen direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan täydellisen täytäntöönpanon. Belgian kuningaskunta ei kiistä tätä kan-

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EYVL L 103, s. 1 (jäljempänä direktiivi).

3 — Sellaisena kuin se on muutettuna luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7) 7 artiklalla.

4 — Komissio esitti alun perin useita kanneperusteita myös Vallonian hallintoaluetta vastaan. Se on kuitenkin nimenomaisesti luopunut näistä kanneperusteista vastineeseen antamassaan vastauksessa (9—12 kohta).

neperustetta. Se myöntää, että tällä hetkellä voimassa olevilla säännöksillä taataan vain riidanalaisten säännösten osittainen täytäntöönpano. [5]

6. Toisaalta komissio huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan [6] direktiivin 4 artikla velvoittaa jäsenvaltioita myöntämään erityissuojelualueille oikeudellisen aseman, jonka avulla voidaan varmistaa liitteessä I mainittujen lajien eloonjääminen ja lisääntyminen sekä lisääntyminen, sulkasato ja talvehtiminen sellaisten säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien osalta, joita ei luetella liitteessä I. Komissio korostaa, että Flanderin hallintoalue ei ole antanut ainoatakaan säännöstä, jonka tarkoituksena olisi välittömästi sitoa alueen luokittelu erityissuojelualueeksi asianmukaisen oikeudellisen suojelujärjestelmän soveltamiseen. Belgian kuningaskunta ei kiistä tätä kanneperustetta. [7] Se ilmoittaa, että Flanderin hallintoalueen parlamentin käsiteltävänä on parhaillaan esitys asiaa koskevaksi asetukseksi.

7. Komissio katsoo lopuksi, että Flanderin hallintoalueen viranomaiset eivät ole antaneet tarvittavia säännöksiä taatakseen, että kartat, joilla rajataan erityissuojelualueet, ovat pakottavia ja sellaisia, että niihin voidaan vedota kolmatta osapuolta vastaan. Belgian kuningaskunta kiistää tämän kanneperusteen.

8. Edellä esitetyistä seikoista ilmenee, että ainoa kiistanalainen kohta koskee kolmatta kanneperustetta, jonka mukaan kartat, joilla rajataan erityissuojelualueet, eivät ole pakottavia. Rajoitan siis ratkaisuehdotukseni koskemaan ainoastaan tämän kanneperusteen tarkastelua ja ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy kanteen muilta osin.

Kanneperuste, jonka mukaan kartat, joilla rajataan erityissuojelualueet, eivät ole pakottavia

9. Komissio katsoo, että Flanderin hallintoalueen viranomaiset eivät ole panneet asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa, koska kartat, joilla rajataan erityissuojelualueet Flanderin hallintoalueella, eivät ole pakottavia.

10. Komissio esittää, että Belgian lain mukaan [8] alueellisten viranomaisten antamat säännökset on julkaistava *Moniteur belgessä* (Belgian kuningaskunnan viralli-

5 — Vastine s. 3.

6 — Komissio viittaa asioihin C-355/90, komissio v. Espanja, tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4221, 28—32 kohta) ja C-166/97, komissio v. Ranska, tuomio 18.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1719, 21 kohta).

7 — Vastaajan vastauksen s. 2 ja 3.

8 — Ks. kielten käytöstä lainsäädäntöasioissa sekä lakien ja hallinnollisten määräysten esittämisestä, julkaisemisesta ja voimaantulosta 31.5.1961 annettu laki (*Moniteur belge* 21.6.1961) sekä valtiollisen toimielinjärjestelmän uudistamisesta 8.8.1980 annettu erityislaki (*Moniteur belge* 15.8.1980).

nen lehti), jotta ne tulisivat pakottaviksi. Ainoastaan tämä julkaiseminen luo ehdottoman olettaman, jonka mukaan kansalaiset tuntevat säännökset, sekä varmistaa täten, että kyseisiin säännöksiin voidaan vedota kolmatta osapuolta vastaan.

11. Komissio korostaa, että karttoja, joilla rajataan erityissuojelualueet Flanderin hallintoalueella, ei ole lainkaan julkaistu *Moniteur belgessä*. Kartat on ainoastaan jätetty kunnantaloille, jotta väestö voi tutustua niihin. Komission mukaan tämä toimenpide ei riitä toteuttamaan oikeudellista suojelujärjestelmää, jota direktiivin 4 artiklassa edellytetään.

12. Belgian kuningaskunta korostaa, että kysymys niiden karttojen pakottavuudesta, joilla rajataan erityissuojelualueet, kuuluu jäsenvaltioiden sisäiseen oikeuteen. Jäsenvaltioilla on käytössään huomattava harkintavalta niiden määrittäessä tavan, jolla ne varmistavat direktiivin täytäntöönpanoa koskevien säännösten velvoittavuuden. Belgian hallitus väittää joka tapauksessa, että Belgian Cour de cassationin oikeuskäytännön mukaan karttojen jättäminen kunnantaloille antaa niille saman vaikutuksen kuin niiden julkaiseminen Moniteur belgessä.

13. Kyseisten väitteiden takia on syytä esittää joitakin näkökohtia velvoitteista, joita jäsenvaltioilla on direktiivien täytäntöönpanossa.

14. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin säännökset on pantava täytäntöön kiistattoman pakottavasti sekä niin yksilöidysti, täsmällisesti ja selvästi, että oikeusvarmuuden vaatimus täyttyy.[9] Oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että direktiivien täytäntöönpanoa koskevat kansalliset toimenpiteet on julkaistava asianmukaisella tavalla siten,[10] että oikeussubjektit ovat tietoisia kaikista oikeuksistaan ja voivat tarpeen vaatiessa toteuttaa ne kansallisissa tuomioistuimissa.[11] Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt, että oikeusvarmuuden periaate ei edellytä mitään erityistä julkaisemistapaa, kuten esimerkiksi näiden toimenpiteiden

9 — Ks. esim. asia C-159/99, komissio v. Italia, tuomio 17.5.2001 (Kok. 2001, s. I-4007, 32 kohta).

10 — Ks. vastaavasti asia C-313/99, Mulligan ym., tuomio 20.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5719, 51 kohta).

11 — Ks. esim. asiat C-365/93, komissio v. Kreikka, tuomio 23.3.1995 (Kok. 1995, s. I-499, 9 kohta) ja C-144/99, komissio v. Alankomaat, tuomio 10.5.2001 (Kok. 2001, s. I-3541, 17 kohta).

julkaisemista jäsenvaltioiden virallisessa lehdessä. [12]

15. Direktiivin osalta on selvää, että karttojen, joilla rajataan erityissuojelualueet, on ehdottomasti oltava pakottavia. Jos näin ei olisi, erityissuojelualueiden maantieteelliset rajaukset voitaisiin riitauttaa milloin hyvänsä ja direktiivin tavoitteet vaarannettaisiin vakavasti.

16. Belgian kuningaskunta ei käsiteltävänä olevassa tapauksessa kiistä, että liittovaltion lain mukaan (edellä mainittu valtiollisen toimielinjärjestelmän uudistamista koskeva erityislaki) alueellisten viranomaisten antamat säännökset on julkaistava *Moniteur belgessä,* jota ne olisivat pakottavia. Belgian kuningaskunta tuo kuitenkin esiin poikkeuksen tähän sääntöön. Se esittää, että Belgian Cour de cassation on 7.10.1983 antamassaan tuomiossa [13] katsonut, että esitys seutukaavaksi ei välttämättä tule velvoittavaksi pelkästään julkaisemalla se *Moniteur belgessä,* vaan pikemminkin jättämällä se kunnantalolle jokaisessa kunnassa, jonka alueelle kaava ulottuu. Belgian hallitus väittää, että tämä yhdyskuntasuunnittelua koskeva tuomio on täysin sovellettavissa karttoihin, jotka rajaavat erityissuojelualueet.

17. Komission tavoin katson, että tätä väittämää ei voida hyväksyä.

18. Oikeudenkäyntiasiakirjoista [14] ilmenee, että tuomio, johon Belgian hallitus on viitannut, on annettu erityisissä olosuhteissa. Yhdyskunta- ja kaupunkisuunnittelusta 29.3.1962 annetussa laissa [15] säädetään, että seutukaavaa koskevasta esityksestä on kuulutettava julkisesti jokaisella kunnantalolla olevilla ilmoituksilla, Moniteur belgessä kolme kertaa julkaistavilla tiedotteilla, kolmessa pääkaupungin sanomalehdessä ja, jos mahdollista, kyseessä olevan alueen kolmessa sanomalehdessä kolme kertaa julkaistavilla tiedotteilla sekä tiedotteilla, jotka Institut national de radiodiffusion (valtiollinen yleisradioyhtiö) lähettää kolme kertaa.

19. Lisäksi edellä mainitun tuomion perusteluista ilmenee, että voidakseen tunnustaa seutukaavaa koskevien esitysten velvoittavuuden Belgian Cour de cassation on nojautunut useisiin erityisiin seikkoihin, kuten riidanalaisen säännöksen sanamuotoon, lain yleiseen rakenteeseen sekä toi-

12 — Ks. em. asia Mulligan ym., tuomion 51 kohta.
13 — Pasicrisie belge, 1983, I, 142.
14 — Ks. kanteen 34 ja 35 kohta.
15 — *Moniteur belge* 12.4.1962.

mivaltaisen ministerin antamiin useisiin lausuntoihin parlamenttikäsittelyn aikana.

20. On kuitenkin todettava, että Belgian kuningaskunta ei ole käsiteltävänä olevassa asiassa esittänyt edellä mainittuja seikkoja. Belgian hallitus tosin väittää, että Flanderin hallintoalueen toimeenpanoviranomaisen 17.10.1988 antamassa määräyksessä vaaditaan erityissuojelualueet rajaavien karttojen jättämistä kunnantaloille. [16]

21. Oikeudenkäyntiaineiston perusteella ei kuitenkaan voida katsoa, että riidanalaisista kartoista kuulutetaan julkisesti edellä mainitussa laissa edellytetyllä tavalla. Ei liioin ole varmaa, edeltävätkö karttojen jättämistä sellaiset julkistamistoimenpiteet, jotka ovat verrattavissa kyseisessä laissa säädettyihin toimenpiteisiin. Ei ole liioin tiedossa, onko "lainsäätäjän" tarkoituksena todellakin tehdä kartoista velvoittavia jättämällä ne kunnantaloille, kuten asia on siinä oikeustapauksessa, johon on vedottu. Tiedossa ei ole etenkään se, onko Belgian lain mukaan mahdollista, että osavaltiotason viranomaisen antamalla säännöksellä (Flanderin hallintoalueen toimeenpanoviranomaisen määräyksellä) voidaan pätevästi syrjäyttää liittovaltion laissa säädetty julkaisuperiaate (valtiollisen toimielinjärjestelmän uudistamista koskeva erityislaki).

22. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen katson oikeudenkäyntiaineiston perusteella, että Belgian kuningaskunta ei ole osoittanut, että kartat, jotka rajaavat erityissuojelualueet Flanderin hallintoalueella, ovat yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti "kiistattoman" pakottavia. [17]

23. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy komission esittämän kolmannen kanneperusteen.

16 — Ks. kanteen 32 kohta.

17 — Ks. esim. em. asia komissio v. Italia, tuomion 32 kohta.

Ratkaisuehdotus

24. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa seuraavaa:

1) Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 1, 2 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan siltä osin kuin Flanderin hallintoalue

   — ei ole antanut säädetyssä määräajassa kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan täydellisen täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä

   — ei ole antanut lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joilla välittömästi sidotaan alueen luokittelu erityissuojelualueeksi kyseisen direktiivin 4 artiklan 1, 2 ja 4 kohdan mukaisen oikeudellisen suojelujärjestelmän soveltamiseen

   — ei liioin ole antanut lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joilla sen alueella sijaitsevat erityissuojelualueet rajaavista kartoista tehdään kiistattoman pakottavia.

2) Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.