ROYAL SOCIETY FOR THE PROTECTION OF BIRDS

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIAL FENNELLY
21 päivänä maaliskuuta 1996 *

Sisällys

I Johdanto ..... I - 3808

II Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet ..... I - 3808

III Sovellettavat yhteisön oikeuden säännökset ..... I - 3813

IV Asianosaisten huomautukset ..... I - 3818

i) Ensimmäinen kysymys — lintudirektiivin 2 artiklan ja 4 artiklan 1 kohdan välinen yhteys ..... I - 3818

ii) Toinen kysymys — mahdollisuus ottaa huomioon taloudelliset vaatimukset asiassa Leybuchtin penkereet annetun tuomion tai elinympäristödirektiivin nojalla ..... I - 3821

V Kansallisen tuomioistuimen esittämien kysymysten arviointi ..... I - 3822

i) Ensimmäinen kysymys: 2 artiklan soveltaminen luokittelupäätöksiin ..... I - 3822

a) Direktiivin asiayhteys ..... I - 3823

b) Direktiivin yleinen rakenne ..... I - 3826

c) Direktiivin 2 artiklan tulkinta ..... I - 3827

d) Direktiivin 3 ja 4 artiklan välinen yhteys ..... I - 3829

e) Jäsenvaltioiden harkintavalta ja sen laajuus erityissuojelualueita valittaessa ..... I - 3835

f) "Terveen järjen" vaatimus ..... I - 3838

* Alkuperäinen kieli: englanti.

ii) Toisen kysymyksen a kohta: mahdollisuus ottaa erityissuojelualueiden luokittelussa huomioon merkittävän yleisen edun asettamat taloudelliset vaatimukset ..... I - 3839

iii) Toisen kysymyksen b kohta: mahdollisuus ottaa erityissuojelualueiden luokittelussa huomioon elinympäristödirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat taloudelliset syyt ..... I - 3840

VI Ratkaisuehdotus ..... I - 3842

I Johdanto

1. Tässä asiassa on kyse jäsenvaltioiden oikeudesta ottaa huomioon talouden asettamia vaatimuksia, kun jäsenvaltiot luokittelevat alueen lintudirektiivin [1] mukaiseksi erityissuojelualueeksi. Kysymys on tullut esiin House of Lordsin esittämän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä, ja se koskee tapausta, jossa luokitellusta alueesta erotetaan pieni osa, joka kuuluu suureen, kansainvälisesti tärkeään kosteikkoalueeseen. Yhteisöjen tuomioistuimelle on ilmoitettu, että pääasian oikeudenkäyntiä käydään sellaisen periaateratkaisun saamiseksi, jota tullaan soveltamaan luokiteltaessa useita erityissuojelualueita Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja luultavasti myös useissa muissa jäsenvaltioissa. Elinympäristödirektiivin [2] tiettyjen säännösten tulkinnan osalta on saatettu käsiteltäväksi samantyyppinen ongelma.

1 — Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annettu neuvoston direktiivi 79/409/ETY (EYVL 1979 L 103, s. 1).

2 — Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL 1992 L 206, s. 7).

II Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

2. Kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä oleva oikeudenkäynti koskee Kentin pohjoisrannikolla Medwayn suisto- ja vuorovesialueella sijaitsevan Lappel Bank -nimisen, noin 22 hehtaarin suuruisen vuoroveden ajoittain paljastaman liejualueen sulkemista pois lintudirektiivin suojan soveltamisalasta. Seuraava kuvaus asian perustana olevista tosiseikoista on otettu tuomari Hirstin 18.8.1994 antamasta Court of Appealin tuomiosta:

"Medwayn suisto- ja vuorovesialue on kansainvälisesti tärkeä kosteikkoalue useille erilaisille riista- ja vesilintulajeille, jotka käyttävät aluetta pesimäalueena ja talvehtimisalueena sekä levähdyspaikkana kevät- ja syysmuuton aikana. Alue on kansallisesti tärkeä avosettien ja pikkutiirojen pesimäalue; nämä ovat lintudirektiivin liitteessä I mainittuja uhanalaisia lajeja. Alue kuuluu siis kiistä-

mättä kokonaisuudessaan 4 artiklan 1 ja 2 kohdan soveltamisalaan.

Lappel Bankin liejualueet ovat hyviä ravinnonsaanti- ja suoja-alueita useille kahlaajille ja riistalinnuille, muun muassa isokuoville, punajalkaviklolle, karikukolle, suosirrille, tyllille, isokurmitsalle [3] ja ristisorsalle, joita kaikkia on huomattavia määriä myös Medwayn suisto- ja vuorovesialueella. Direktiivin liitteessä I ei mainita yhtäkään näistä lajeista. Lappel Bank on kuitenkin myös tärkeä osa luokitellun erityissuojelualueen ekosysteemiä, ja jos ekosysteemistä erotetaan vuoroveden ajoittain paljastama liejualue, kahlaajien ja riistalintujen kannat todennäköisesti pienenevät Medwayn suisto- ja vuorovesialueella. Kaikkia Lappel Bankin alueella olevia lajeja on myös runsaasti kaikkialla kyseessä olevalla alueella, eikä ole väitetty, että Lappel Bank olisi välttämätön minkään tietyn lajin säilymiselle; kuitenkin —— joitakin lajeja on alueella suhteellisesti huomattavasti enemmän kuin muualla kyseessä olevalla alueella ——.

Sheernessin satamalla on edullinen asema sekä merenkulun että maantieteellisen sijaintinsa kannalta. Sen tärkein luonnon muokkaama etu ovat ankkurointimahdollisuudet, sillä vesi on luonnostaan 11 metriä syvä aina nousuveden aikana, minkä vuoksi satamaan voivat ankkuroitua syväykseltään sekä pienet että suuret alukset, kuten tavanomaiset rahtialukset. Koska Sheerness on yksi niistä harvoista Kaakkois-Englannin satamista, joka voi tarjota tällaiset olosuhteet, siitä on tullut menestyvä liikeyritys, ja se on nykyään Yhdistyneen kuningaskunnan viidenneksi suurin rahtisatama.

Sataman merenpuoleinen sijainti Thamesin suiston suulla, lähellä Pohjanmeren ja Englannin kanaalin tärkeimpiä laivareittejä houkuttelee huomattavaa määrää kaupankäyntiä. Sataman mantereenpuoleinen sijainti Pohjois-Kentin rannikolla, jolle on suunniteltu merkittäviä tulevaisuuden hankkeita ja josta on helppo päästä Englannin kanaalin alittavaan tunneliin ja Lontoon sekä kaakkoisen Englannin tärkeimmille markkinoille, on myös hyvin suotuisa ——.

Satamalla on kehittämis- ja laajentumissuunnitelmia; alueen laajentaminen on käytännössä mahdollista kuitenkin ainoastaan kuivattamalla ja ottamalla käyttöön Lappel Bankin alue, koska pohjoisessa ja lännessä satama rajoittuu mereen ja mantereen puolella satama ei voi laajentua itään, koska sen vieressä on Sheernessin kaupungin taajama-alueita, rautatie ja päätie A 249."

3 — Asiakirja-aineiston perusteella ilmeisesti tarkoitettiin harmaakurmitsaa.

3. Medwayn suisto- ja vuorovesialue on luetteloitu Ramsarissa 2.2.1971 allekirjoite-

tun yleissopimuksen [4] mukaiseksi kansainvälisesti merkittäväksi kosteikkoalueeksi. Sitä ei ole kiistetty, että Lappel Bank on tärkeä osa Medwayn suisto- ja vuorovesialueen ekosysteemiä, mutta yhteisöjen tuomioistuimelle ei kuitenkaan ole nimenomaisesti ilmoitettu, onko Lappel Bank Ramsarin yleissopimuksen mukaisesti luetteloitu alue.

4. Asiassa on käynyt ilmi, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa noudatetun menettelyn mukaisesti Medwayn suisto- ja vuorovesialuetta esitettiin vuonna 1986 ilman Lappel Bankin aluetta lintudirektiivin mukaiseksi erityissuojelualueeksi, ja aluetta pidettiin eräissä suunnitteluhankkeissa alueena, joka olisi jo osoitettu erityissuojelualueeksi. Elokuussa 1989 Medway Ports Authority (Port of Sheerness Limitedin edeltäjä) sai luvan Swale Borough Councililta tehdä maanparannustöitä sillä osalla Lappel Bankin aluetta, jossa töitä ei ollut vielä tehty; luvassa asetettiin muun muassa sellaiset ehdot, että työt on aloitettava viiden vuoden kuluessa ja että muita muutoksia ei saa tehdä ilman District Planning Authorityn nimenomaista lupaa.

5. Vuoden 1990 lopulla ja vuoden 1991 alussa tehtiin julkinen selvitys, jotta voitaisiin arvioida muun muassa Medway Ports Authorityn rakennuslupahakemusta, joka koski satama-altaan parannustöitä ja Sheernessin laiturialueen laajentamista Lappel Bankin alueelle; selvityksessä Lappel Bankin lintutieteellistä tärkeyttä kuvattiin seuraavasti:

"Matalikolla on ajoittain suuri osa joidenkin Medwaylla talvehtivien lajien kannoista — — ajoittain Lappel Bankilla on yli 19 prosenttia useista Medwaylla olevista lajeista — —. Kun otetaan huomioon Medwayn kosteikon merkitys muuttolinnuille, Lappel Bankin liejualueen tarjoamat ravinnonsaantimahdollisuudet ja lintujen käyttämä matalikko — — katson siten, että Lappel Bank on pieni, mutta sinänsä tärkeä osa sellaisten alueiden verkostoa, joka mahdollistaa joidenkin muuttolintujen elossa pysymistä. Se on kansainvälisesti tärkeä alue."

6. Kun Lappel Bankin tärkeys lintujen suojelulle oli tunnustettu, se liitettiin Medwayn suisto- ja vuorovesialueen erityissuojelualueeksi luokittelemista koskevaan esitykseen vuonna 1991. Medway Ports Authority haki uudelleen rakennuslupaa laajentaa Sheernessin laiturialuetta Lappel Bankin alueelle, ja ympäristöministeriö otti hakemuksen käsiteltäväkseen menettelyssä, jossa ministeri päättää paikallisen rakennusviranomaisen sijasta lupahakemuksesta, jolla voi olla merkittäviä vaikutuksia tietyille ympäristönsä

4 — United Nations Treaty Series Volume 996, s. 245; ks. myös lintujen ja niiden elinympäristöjen suojelusta 20 päivänä joulukuuta 1974 annettu komission suositus 75/66/ETY (EYVL 1975 L 21, s. 24), jossa jäsenvaltioita suositeltiin liittymään Ramsarin yleissopimukseen.

puolesta herkille alueille tai muista syistä. Ministeri hyväksyi 30.7.1992 rakennustarkastajan suosituksen evätä lupa sillä perusteella, että rakentaminen "haittaisi tiettyjen lintulajien säilymistä ja lisääntymistä huomattavasti eikä rakentaminen olisi lintudirektiivin vaatimusten mukaista".

7. Tämän päätöksen jälkeen ministeriltä pyydettiin sekä vuoden 1989 toimenpideluvan kumoamista että Lappel Bankista tehdyn päätöksen uudelleen arviointia, koska Lappel Bankin liittämisellä erityissuojelualueeseen olisi vakavia taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia Sheernessin laiturialueen tulevaisuudelle. Tämän jälkeen kilpailevia taloudellisia ja lintutieteellisiä eturyhmiä kuultiin perinpohjaisesti. Saatujen tietojen perusteella ministeri punnitsi molempia etuja ennen päätöksensä antamista. Ministeri ilmoitti 15.12.1993, että Medwayn suisto- ja vuorovesialue luokitellaan erityissuojelualueeksi ja ettei Lappel Bank kuulu tähän alueeseen. Sen jättäminen alueen ulkopuolelle perusteltiin seuraavasti:

"Tiedän, että Lappel Bank on tärkeä osa Medwayn kosteikon ekosysteemiä, mutta se on suuruudeltaan alle prosentti Medwayn erityissuojelualueen kokonaispinta-alasta. Ymmärrän myös, että Lappel Bankin lisärakentaminen on tärkeää Sheernessin sataman pysymiseksi elinkelpoisena. Satama on tärkeä Sheppeyn saaren, kaakkoisen alueen ja Yhdistyneen kuningaskunnan taloudelle, ja useat sadat työpaikat ovat riippuvaisia siitä — — .

Olen tullut siihen lopputulokseen, että sataman kaupallista elinkykyä ei pidä haitata ja että sataman laajentaminen tälle alueelle on tärkeämpää kuin alueen suojeluarvo. Korostan, että päätös on poikkeuksellinen, ja se on tehty Sheernessin ja Sheppeyn saaren taloudellisen tulevaisuuden turvaamiseksi."

8. Royal Society for the Protection of Birds (jäljempänä RSPB) saattoi kansallisten tuomioistuinten käsiteltäväksi tämän 15.12.1993 tehdyn päätöksen siltä osin kuin siinä jätettiin Lappel Bank laajuudeltaan 4 681 hehtaarin kokoisen suojelualueen ulkopuolelle; kutsun tätä päätöksen osaa riitautetuksi päätökseksi. Keskeinen seikka nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa on se, oliko ministerillä oikeus ottaa huomioon taloudelliset vaatimukset, niin kuin hän kiistatta teki. Divisional Court, Queen's Bench Division hylkäsi kantajan kanteen 8.7.1994, ja Court of Appeal hylkäsi tästä päätöksestä tehdyn valituksen 18.8.1994. Muutoksenhaun vuoksi House of Lords on 9.2.1995 tekemällään päätöksellä esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko jäsenvaltiolla oikeus ottaa huomioon luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun

direktiivin 79/409/ETY 2 artiklassa mainitut näkökohdat luokiteltaessa aluetta erityiseksi suojelualueeksi ja/tai määritettäessä tällaisen alueen rajoja tämän direktiivin 4 artiklan 1 ja/tai 2 kohdan mukaisesti?

2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on kieltävä, saako jäsenvaltio silti ottaa huomioon 2 artiklan näkökohdat luokittelumenettelyssä, sikäli kun

a) kyseessä on direktiivissä tarkoitettua ekologista tavoitetta merkittävämpi yleinen etu (soveltamalla arviointiperustetta, jonka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut 4 artiklan 4 kohdan vaatimuksista poikkeamisesta asiassa 57/89, komissio v. Saksa eli asiassa Leybuchtin penkereet); tai

b) kyseessä ovat sellaiset erittäin tärkeät yleisen edun kannalta pakottavat syyt, jotka voidaan ottaa huomioon luonnollisten elinympäristöjen ja luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan perusteella?"

9. Kesäkuussa 1994 Swale Borough Council antoi luvan muuttaa alueen käyttösuunnitelmaa siten, että maanparannustöiden sijaan alueelle voitiin rakentaa satamaa palveleva vapaavarasto. Maan tukemiseksi tarvittavat koko Lappel Bankin alueen pengerrystyöt oli tehty 1.6.1995 mennessä; noin kolmannes alueesta oli tällöin täytetty ja oli Sheernessin sataman käytössä. Satamaviranomaisten kesäkuussa 1995 esittämien huomautusten mukaan töiden loppuosan odotettiin valmistuvan "muutaman kuukauden kuluessa".

10. Valituksessaan House of Lordsiin RSPB pyysi välitoimimääräystä, jossa todettaisiin, että "ministerin toimet ovat lainvastaisia, jos hän lopullista oikeuden päätöstä edeltävänä aikana toimii siten, että lajien elinympäristöt kärsivät ja lajeja häiritään koko sillä alueella, joka on virallisesti katsottu sopivaksi alueeksi erityissuojelualueeksi luokittelemista varten — — ."

Välitoimihakemus hylättiin lähinnä sillä perusteella, ettei RSPB voinut antaa Englannin oikeuden edellyttämiä takeita niiden

vahinkojen korvaamisesta, joita Sheernessin satamalle olisi voinut aiheutua. [5]

III Sovellettavat yhteisön oikeuden säännökset

11. Lintudirektiivin lähtökohtana on se, että monien sellaisten luonnonvaraisten lintulajien kannat, joiden luontaisena elinympäristönä on perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluva Euroopan alue (jäljempänä yksinkertaisuuden vuoksi Eurooppa), ovat pieneneemässä; tämä pieneneminen "uhkaa vakavasti luonnollisen ympäristön säilymistä, erityisesti siksi, että se uhkaa biologista tasapainoa" (johdanto-osan toinen perustelukappale). Tehokas lintujen suojelu on "tyypillinen maiden rajat ylittävä ympäristöongelma, johon liittyy yhteisiä velvollisuuksia" erityisesti muuttolintujen osalta, jotka "ovat yhteistä perintöä" (johdanto-osan kolmas perustelukappale).

12. Erityisesti Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa [6] kuudenteen perustelukappaleeseen, jonka mukaan "luonnonvaraisten lintulajien suojelu on välttämätöntä yhteisön elinolojen parantamiseen, yhteisön taloudellisen toiminnan sopusointuiseen kehitykseen ja jatkuvaan ja tasapainoiseen kasvuun tähtäävien tavoitteiden toteuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa, mutta perustamissopimuksessa ei ole määräyksiä tilanteessa tarvittavien erityistoimien toteuttamiseksi tarpeellisesta toimivallasta".

13. Direktiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot soveltavat toimenpiteitä "niihin eri tekijöihin, jotka voivat vaikuttaa lintukantoihin, toisin sanoen ihmisen toimintojen vaikutuksiin ja erityisesti lintujen elinympäristöjen tuhoutumiseen ja pilaantumiseen, ihmisten harjoittamaan pyydystämiseen ja tappamiseen ja tällaisesta toiminnasta seuraavaan kauppaan, ja nämä toimenpiteet olisi mukautettava eri lajien tilanteeseen osana suojelupolitiikkaa" (seitsemäs perustelukappale). Suojelun tarkoituksena on "luonnonvarojen suojelu ja hoitaminen pitkällä aikavälillä osana Euroopan kansojen perintöä" ja toimiminen "lajienvälisen luonnollisen tasapainon säilyttämiseksi ja mukauttamiseksi niin pitkälle kuin se kohtuudella on mahdollista" (johdanto-osan kahdeksas perustelukappale). Johdanto-osassa todetaan myös, että "elinympäristöjen riittävän moninaisuuden ja laajuuden säilyttäminen, ylläpitäminen tai ennalleen saattaminen on olennaisen tärkeää kaikkien lintulajien suojelussa; tiettyjen

5 — RSPB on ilmoittanut, että se toivoo yhteisöjen tuomioistuimelta ohjeita tämän seikan osalta. Vaikka tällainen takuuvaatimus voikin vaikuttaa niiden kansallisten säännösten soveltamiseen, jotka on annettu yhteisön ympäristöoikeuden panemiseksi täytäntöön, kansallinen tuomioistuin ei ole pyytänyt tällaisia ohjeita, joten en ehdota, että yhteisöjen tuomioistuin tutkisi kysymystä tämän asian käsittelyssä.

6 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 41 ja 42 kohta.

lintujen elinympäristöä on suojeltava erityistoimenpitein lintujen eloonjäämisen ja lisääntymisen varmistamiseksi niiden levinneisyysalueilla; tällaisilla toimenpiteillä on otettava huomioon myös muuttavat lajit, ja toimenpiteet on yhteensovitettava yhtenäisen kokonaisuuden luomiseksi" (yhdeksäs perustelukappale).

14. Direktiivin soveltamisala määritellään 1 artiklan 1 kohdassa seuraavasti:

"Tämä direktiivi koskee kaikkien luonnonvaraisina elävien lintulajien suojelua jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvalla alueella, jossa perustamissopimusta sovelletaan. Sen tavoitteena on näiden lajien suojelu, hoitaminen ja sääntely, ja se antaa säännökset niiden hyödyntämisestä."

Direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkennetaan, että direktiiviä sovelletaan "lintuihin ja niiden muniin, pesiin ja elinympäristöihin".

15. Direktiivin 2 artikla täydentää 1 artiklaa, ja se on yksi tämän käsittelyn kannalta tärkeimmistä säännöksistä; se kuuluu seuraavasti:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava 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." [7]

16. Tärkeimmät aineelliset säännökset koskevat ensiksikin luonnonvaraisten lintujen elinympäristöjen suojelua (3 ja 4 artikla) ja toiseksi luonnonvaraisten lintulajien suojelua (5—9 artikla). Tämän asian kannalta merkityksellisiä ovat selvästikin ensin mainitut säännökset. Jäsenvaltioiden on 3 artiklan 1 kohdan mukaan "toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet kaikkien 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien elinympäristöjen riittävän moninaisuuden ja laajuuden säilyttämiseksi, ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi ennalleen"; tämä velvollisuus on täytettävä "ottaen huomioon 2 artiklassa mainitut vaatimukset". Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa määritellään 3 artiklan 1 kohdassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävät ensisijaiset keinot, joita ovat "suojelualueiden muodostaminen" ja "suojelualueiden sisä- ja ulkopuolella sijaitsevien elinympäristöjen ylläpitäminen ja hoito ekologisten tarpeiden mukaisesti".

7 — Kursivointi kirjoittajan.

17. Direktiivin 4 artikla on tämän asian käsittelyn kannalta keskeinen säännös, joten esitän sen seuraavassa kokonaisuudessaan:

"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 erityissuojelualueiksi erityisesti * 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 erityistä huomiota kosteikkojen ja erityisesti kansainvälisesti merkittävien kosteikkojen suojeluun.

3. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kaikki asiaan vaikuttavat tiedot, jotta komissio voi tehdä sellaista yhteensovittamista koskevat asianmukaisia aloitteita sellaiseksi yhteensovittamiseksi, joka on tarpeen sen varmistamiseksi, että toisaalta 1 kohdassa ja toisaalta 2 kohdassa tarkoitetut alueet muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, joka vastaa kyseisten lajien suojelutarpeita sillä maantieteellisellä vesi- ja maa-alueella, johon tätä direktiiviä sovelletaan.

* Suomennosta korjattu yhteisöjen tuomioistuimessa. Virheellinen katkelma kuuluu seuraavasti: "osoitettava erityisiksi erityissuojelualueiksi".

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. Jäsenvaltioiden on myös näiden suojelualueiden ulkopuolella pyrittävä estämään elinympäristöjen pilaantuminen ja huonontuminen."

18. Direktiivin 5—8 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille useita luonnonvaraisten lintujen sekä niiden munien ja pesien suojelua koskevia, muita kuin niiden elinympäristöön liittyviä velvollisuuksia. Näihin kuuluvat velvollisuus toteuttaa "kaikkien 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien yleisen suojelujärjestelmän luomiseksi tarvittavat toimenpiteet" sekä luonnonvaraisten lintujen myynti- ja metsästyskiellot, joista kaikista voidaan rajoitetusti poiketa. Poikkeuksia näistä velvollisuuksista voidaan tehdä 9 artiklassa säädettyjen tiukkojen edellytysten täyttyessä. Direktiivin 14 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa tiukempia suojelutoimenpiteitä kuin mitä direktiivissä on säädetty. Direktiivin muut säännökset eivät ole merkityksellisiä tässä asiassa annettavan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisun kannalta.

19. Tietyillä elinympäristödirektiivin säännöksillä on myös merkitystä, koska osa House of Lordsin esittämästä toisesta kysymyksestä koskee sitä. Kuten jäljempänä esitän, elinympäristödirektiivi täydentää lintudirektiivin 4 artiklaa tärkeällä tavalla. Elinympäristödirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on perustettava "erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto", joka tunnetaan nimellä Natura 2000, jonka avulla "on varmistettava kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella". [8] Erityisten suojelutoimien alueella tarkoitetaan 1 artiklan 1 kohdan mukaan "jäsenvaltioiden lainsäädännöllisellä, hallinnollisella ja/tai sopimusoikeudellisella toimenpiteellä osoittamaa yhteisön tärkeänä pitämää aluetta, joilla sovelletaan niiden luontotyyppien ja/tai niiden lajien kantojen, joille alue on osoitettu, suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista koskevia tarvittavia suojelutoimenpiteitä".

20. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarvittavat suojelutoimenpiteet. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan 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". Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka saattavat vaikut-

8 — Luontotyyppien, luontotyypin suotuisan suojelun tason ja lajin elinympäristön käsitteet määritellään direktiivin 1 artiklan b, e ja f kohdassa.

taa tähän alueeseen "merkittävästi", on arvioitava, minkä jälkeen toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat antaa niihin luvan "varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia" (6 artiklan 3 kohta).

21. Direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa sallitaan poikkeaminen yleisestä vaatimuksesta säilyttää erityisten suojelutoimien alueen koskemattomuus. Siinä säädetään seuraavaa:

"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. [9] Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet.

Jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka, komission lausunnon mukaan, muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin."

22. Elinympäristödirektiivin 7 artiklalla muutetaan tiettyjä lintudirektiivin 4 artiklan säännöksiä. Se kuuluu seuraavasti:

"Tämän direktiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdasta aiheutuvat velvoitteet korvaavat direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä lauseesta aiheutuvat velvoitteet, kun on kyse 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti suojeltavaksi luokitelluista alueista tai vastaavasti kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti tunnustetuista alueista tämän direktiivin voimaantulopäivästä alkaen tai jäsenvaltion direktiivin 79/409/ETY mukaisesti tekemän suojeluluokittelun tai tunnustamisen päivämäärästä alkaen, jos viimeksi mainittu päivämäärä on myöhempi."

23. Elinympäristödirektiivin 23 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava sen noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahden vuoden kuluessa sen tiedoksiantamisesta eli kesäkuuhun 1994 mennessä. Tiedetään, että direktiivin täytäntöönpano Yhdistyneessä kuningaskunnassa viivästyi lokakuuhun 1994, jolloin oli kulunut useita kuukausia siitä, kun riidanalainen päätös oli tehty.

9 — Kursivointi kirjoittajan; nämä sanakäänteet on otettu House of Lordsin esittämän toisen ennakkoratkaisukysymyksen b kohtaan (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 95— 99 kohta).

IV Asianosaisten huomautukset

24. Huomautuksia ovat esittäneet RSPB, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ranskan tasavallan hallitukset, Port of Sheerness Limited (pääasian käsittelyssä väliintulija; jäljempänä Sheernessin satamayhtiö) ja komissio, jotka kaikki olivat edustettuina myös asian suullisessa käsittelyssä 7.2.1996.

i) Ensimmäinen kysymys — lintudirektiivin 2 artiklan ja 4 artiklan 1 kohdan välinen yhteys

25. RSPB katsoo, että lintudirektiivin 2 artiklassa mainituilla tekijöillä ja tässä tapauksessa erityisesti taloudellisilla vaatimuksilla ei voida perustella poikkeamista lintudirektiivin velvoitteista, koska nämä velvoitteet ovat osa direktiivillä toteutetun suojelujärjestelmän perustaa. RSPB viittaa näkökantansa tueksi asiassa komissio vastaan Belgia annettuihin yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon ja julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen sekä asiassa komissio vastaan Italia annettuun tuomioon. [10] Asiassa komissio vastaan Saksa annetusta tuomiosta [11] RSPB tekee sen johtopäätöksen, että 2 artiklassa mainittuja tekijöitä ei voida ottaa huomioon sovellettaessa 4 artiklan 4 kohtaa. Jäsenvaltiot voivat valita sopivimmat alueet kyseisten lajien suojeluun, mutta harkintavaltaa käytettäessä on otettava huomioon ainoastaan lintutieteelliset seikat.

26. RSPB katsoo, että asiassa komissio vastaan Espanja antamassaan tuomiossa [12] yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi perustelun, jonka mukaan direktiivin 4 artiklassa asetetut ekologiset vaatimukset voitaisiin alistaa taloudellisille vaatimuksille tai sovittaa niiden kanssa yhteen. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin katsoi tässä tuomiossa, että 2 artiklassa mainitut vaatimukset eivät sovellu 4 artiklan yhteyteen, se ei kuitenkaan käsitellyt 4 artiklan 4 kohtaa erillään 4 artiklan 1 ja 2 kohdasta. Kansallisissa tuomioistuimissa ministeriö nojautui pitkälti komission tuossa asiassa esittämiin huomautuksiin, joiden mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon taloudellisia vaatimuksia muodostaessaan erityissuojelualueita, mutta tämä näkökanta on irrallinen eikä sillä ole merkitystä eikä se enää edes edusta komission käsitystä. Lisäksi elinympäristödirektiivissä säädetään selvästi, että jäsenvaltioiden on osoitettava erityisten suojelutoimien alueet ainoastaan tieteellisillä ja suojeluun liittyvillä perusteilla, mikä on täysin sopusoinnussa sen RSPB:n käsityksen kanssa, että jäsenvaltioiden on luokiteltava erityissuojelualueiksi alueita, jotka ovat sopivimpia lintutieteelliseltä kannalta, ja että taloudellisia seikkoja ei voida ottaa huomioon.

10 — Asia 247/85, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3029), ja asia 262/85, komissio v. Italia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3073).

11 — Asia C-57/89, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-883), jäljempänä asia Leybuchtin penkereet.

12 — Asia C-355/90, komissio v. Espanja, tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4221), jäljempänä asia Santoñan vuorovesialue.

27. Komission näkemyksen mukaan yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt kysymykset koskevat kahta tilannetta: alueen luokittelemista ja sen rajojen määräämistä. Sen mukaan Lappel Bankia on pidettävä jo luokiteltuna alueena ja Sheernessin sataman laajentaminen on nähtävä luokittelupäätöksen osittaisena purkamisena, jota pitää sen vuoksi arvioida lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti, sellaisena kuin se on muutettuna elinympäristödirektiivin 7 artiklalla. Komissio viittaa myös tapaukseen Santoñan vuorovesialue tukeakseen käsitystään, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuin ei tarkoittanut, että alueen luokitteluvelvollisuuteen voitaisiin soveltaa muita kuin lintutieteellisiä arviointiperusteita. Komission mukaan tämä on sopusoinnussa lintudirektiivissä luodun järjestelmän kanssa; direktiivin 2 artiklassa vahvistetaan jäsenvaltioiden pääasiallisiksi velvollisuuksiksi se, että niiden on "toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien kantojen ylläpitämiseksi"; taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset, joihin siinä viitataan, voivat olla ainoastaan toissijaisia arviointiperusteita jäsenvaltioiden tasapainoillessa 3 artiklan mukaisesti näiden vaatimusten ja luonnonvaraisten lintulajien yleisen suojeluvelvollisuuden välillä.

28. Toiseksi komission mukaan 4 artiklassa luodaan erityinen suojelujärjestelmä liitteessä I luetelluille linnuille ja muuttolinnuille, joiden osalta 2 artiklalla ei ole merkitystä. Tämä vahvistettiin asiassa Leybuchtin penkereet: kun jäsenvaltio on luokitellut alueen erityissuojelualueeksi, se on katsonut, että alue on sopivin kyseessä oleville lajeille, eikä se voi vedota 2 artiklaan välttääkseen sille 4 artiklan 4 kohdan mukaan kuuluvia velvollisuuksia. Jos alue on lintutieteellisten arviointiperusteiden mukaan sopivin erityissuojelualueeksi ja jos alueen luokitteluvelvollisuudesta voitaisiin tehdä poikkeus muilla kuin lintutieteellisillä perusteilla, jäsenvaltiot voisivat sitä suuremmalla syyllä jo alueita luokitellessaan sivuuttaa niille lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan kuuluvat elinympäristöjä koskevat velvollisuudet.

29. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että lintudirektiiviä on tarkasteltava taloudellisessa eikä pelkästään lintutieteellisessä asiayhteydessä, ja viittaa johdanto-osan kuudenteen perustelukappaleeseen, jossa mainitaan yhteismarkkinoiden toiminta. Hallitus katsoo, että soveltaessaan direktiivin säännöstä jäsenvaltiolla on oikeus ottaa huomioon 2 artiklassa mainitut taloudelliset vaatimukset, paitsi jos nämä vaatimukset on jo nimenomaisesti otettu huomioon kyseisessä säännöksessä. Koska 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa ei oteta huomioon näitä vaatimuksia, jäsenvaltiot voivat Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan ottaa nämä huomioon tehdessään päätöksiä näiden säännösten nojalla.

30. Direktiivin 4 artiklaa ei voida Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan tarkastella erillään 3 artiklasta, jossa selvästi sallitaan taloudellisten vaatimusten huomioon ottaminen; olisi erikoista, jos näitä vaatimuksia ei voitaisi lainkaan ottaa huomioon täytettäessä 4 artiklan erityissuojelualueita koskevaa täsmällisempää velvollisuutta. Sen vuoksi direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun sopivuuden arviointiperusteet on päätettävä Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan ottaen huomioon 2 artik-

lassa mainitut vaatimukset eikä pelkästään lintutieteelliset vaatimukset. Vasta kun alue on luokiteltu, sovelletaan erilaisia periaatteita: kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Leybuchtin penkereet, luokitellun alueen suojelusta poikettaessa jäsenvaltioiden valta ottaa huomioon taloudelliset seikat on paljon rajoitetumpi. Jos jäsenvaltio voi ottaa huomioon merkittävät tai pakottavat (taloudelliset) vaatimukset 4 artiklan 4 kohdan nojalla, kun sen harkintavalta on suppea, olisi outoa, jos se ei voisi ottaa huomioon taloudellisia vaatimuksia, kun sen harkintavalta on 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti laaja. Tämä perustelu soveltuu sitä suuremmalla syyllä erityissuojelualueen rajojen määrittämiseen; nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa ei ole väitetty, että Lappel Bankin 22 hehtaarin jättäminen pois suojelualueesta estäisi suojelutavoitteen saavuttamisen. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esittää, että sen kantaa vahvistavat asioissa Leybuchtin penkereet ja Santoñan vuorovesialue annetut tuomiot.

31. Sheernessin satamayhtiö tukee Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen kantaa. Sen mukaan johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta, jossa todetaan, että toteutettavien toimenpiteiden vakavuus on "mukautettava eri lajien tilanteeseen osana suojelupolitiikkaa", ilmenee, luettuna yhdessä 2 artiklan kanssa, että lintudirektiivissä tunnustetaan tarve ottaa huomioon taloudelliset vaatimukset. Direktiivin 4 artiklassa säädetyt erityisvelvollisuudet ovat 3 artiklan mukaisen yleisen velvollisuuden ilmentymä tiettyjen lajien osalta; 3 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa 2 artiklassa mainitut vaatimukset huomioon, eikä 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetä mitään, mikä estäisi jäsenvaltioita ottamasta näitä vaatimuksia huomioon edes joiltakin osin sovellettaessa näitä jälkimmäisiä säännöksiä. Asioissa Leybuchtin penkereet ja Santoñan vuorovesialue annetuista tuomioista ilmenee, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa erityissuojelualueiden valitsemisessa ja niiden rajojen määrittämisessä. Julkisasiamies ja yhteisöjen tuomioistuin hyväksyivät välillisesti komission ensin mainitussa tapauksessa esittämän huomautuksen, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa suojelualueita luokitellessaan huomioon taloudelliset vaatimukset; Sheernessin satamayhtiö tulkitsee yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota siten, että ainoastaan 4 artiklan 4 kohtaa sovellettaessa 2 artiklassa mainittuja taloudellisia vaatimuksia ei voida ottaa huomioon. Asiassa Santoñan vuorovesialue annetusta tuomiosta kokonaisuutena arvioituna ilmenee selvästi, että 19 kohdassa, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, etteivät 2 artiklassa mainitut vaatimukset kuulu 4 artiklassa tarkoitettuihin vaatimuksiin, viitataan ainoastaan 4 artiklan 4 kohtaan.

32. Ranskan hallitus katsoo, että jäsenvaltioilla on velvollisuus määrittää erityissuojelualueet siten, että niihin liitetään sopivimmat alueet, mutta ei välttämättä kaikkia luetteloituja tai potentiaalisesti luokiteltavia alueita. Direktiivin 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon taloudelliset vaatimukset täyttäessään velvollisuuttaan osoittaa 4 artiklan mukaisia erityissuojelualueita. Asiassa Leybuchtin penkereet esitetyt perustelut, joiden mukaan erityissuojelualueen pienentämistä ei voida perustella taloudellisilla vaatimuksilla, eivät Ranskan hallituksen mukaan sovellu tähän tapaukseen, joka koskee erityissuojelualueen osoittamista. Hyvin pieni luetteloitu alue voidaan 2 artiklan mukaisesti jättää sopivimpien alueiden ulkopuolelle, jos kyseinen alue on tarkoitettu toimintaan, joka on sopusoinnussa vastaisen erityissuojelualueen kanssa, ja jos sen

mukaan liittäminen johtaisi vakavaan epätasapainoon lintujen suojelun ja kyseessä olevien taloudellisten vaatimusten välillä. Ranskan hallituksen mukaan olisi järjetöntä ja lintudirektiivin sekä elinympäristödirektiivin mukaisten suojelualueiden luokittelujärjestelmän eheyden kanssa ristiriitaista, jos jäsenvaltiolla olisi velvollisuus osoittaa alue suojelualueeksi, vaikka se voisi sallia saman alueen rakentamisen elinympäristödirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädetyssä menettelyssä.

ii) Toinen kysymys — mahdollisuus ottaa huomioon taloudelliset vaatimukset asiassa Leybuchtin penkereet annetun tuomion tai elinympäristödirektiivin nojalla

33. RSPB katsoo, että vaikka merkittävät intressit voidaan ottaa huomioon luokitteluvaiheessa, taloudelliset ja sosiaaliset intressit eivät voi olla näin merkittäviä intressejä. Oikea lähtökohta lintudirektiivin perusteella, sellaisena kuin se on muutettuna elinympäristödirektiivillä, on pitää lintutieteelliset arviointiperusteet täyttävää aluetta alueena, joka on jo luokiteltu, ja noudattaa elinympäristödirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan menettelyjä ja sääntöjä.

34. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että merkittävä yleinen etu voidaan ottaa huomioon luokitteluvaiheessa ja että taloudelliset vaatimukset voivat olla tällainen merkittävä yleinen etu. Vastakkainen näkökanta tarkoittaisi joustamatonta sääntöä, joka voisi aiheuttaa ääritapauksissa suhteettomia seurauksia, jotka eivät olisi tarpeen eivätkä tarkoituksenmukaisia lintudirektiivin tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa, että elinympäristödirektiivi ei ollut tullut voimaan, kun riidanalainen päätös tehtiin, ja katsoo, että erityissuojelualueita luokiteltaessa voidaan ottaa huomioon ne "erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt, kuten sosiaaliset ja taloudelliset syyt", joihin elinympäristödirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa viitataan; tällaisten syiden sivuuttaminen vaikuttaisi tarpeettomasti ja epätarkoituksenmukaisesti yleiseen päätöksentekojärjestelmään ja aiheuttaisi tarpeetonta hallinnollista työtä, koska alue, jonka taloudellinen kehittäminen olisi perusteltua, pitäisi ensin luokitella ja sitten alistaa poikkeusmenettelyyn. Tämä käsitys on sopusoinnussa elinympäristödirektiivin korvaavia toimenpiteitä koskevan 6 artiklan 4 kohdan kanssa, koska velvollisuus ryhtyä korvaaviin toimenpiteisiin sisältyi luonnostaan lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohtaan jo ennen kuin niitä muutettiin.

35. Sheernessin satamayhtiö katsoo, että merkittävää yleistä etua vastaavien taloudellisten intressien sivuuttaminen olisi lintudirektiivin yleisen järjestelmän vastaista, koska siinä mainitaan taloudellisten vaatimusten huomioon ottamisen tarve. Tällaisten taloudellisten vaatimusten sivuuttaminen erityissuojelualueiden luokittelumenettelyssä olisi Sheernessin satamayhtiön mukaan elinympäristödirektiivillä toteutettujen muutosten jälkeen tarpeetonta muotosidonnaisuutta; taloudelliset vaatimukset on otettava huo-

mioon erityissuojelualueiden luokitteluun liittyvien velvollisuuksien täyttämisessä ainakin silloin, kun vaatimukset ovat erittäin tärkeitä ja pakottavia.

36. Ranskan hallitus ja komissio eivät ole käsitelleet tätä seikkaa erikseen, koska niiden näkökanta pääkysymykseen on erilainen.

V Kansallisen tuomioistuimen esittämien kysymysten arviointi

37. Lintudirektiivi on yksi ensimmäisistä niistä yhteisön lainsäädäntötoimista, jotka annettiin pääasiassa ympäristönsuojelusyistä. Se ennakoi jo Euroopan yhtenäisasiakirjassa asetettuja erillisiä yhteisön ympäristötavoitteita. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut jo useimpia sen aineellisia säännöksiä ja erityisesti sen lajien suojelua koskevia säännöksiä, direktiivistä aiheutuu edelleen uusia tulkintakysymyksiä. [13]

38. Kansallisissa tuomioistuimissa ja erityisesti Court of Appealissa molemmat asianosaiset väittivät, että pääkysymyksen ratkaisu on selvä (acte clair) ja heille edullinen; kysymys koski sitä, ovatko taloudelliset vaatimukset relevantteja jäsenvaltioiden viranomaisten osoittaessa erityissuojelualueita. Puhuessaan House of Lordsissa Lord Jaunsey of Tullichettle muistutti siitä yllättävästä seikasta, että kaksi Court of Appealin tuomaria katsoi, että on selvää (acte clair), että ministerillä oli oikeus ottaa huomioon taloudelliset vaatimukset, kun taas yksi katsoi, että on selvää (acte clair), että asia on päinvastoin. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut 4 artiklaa useissa tapauksissa ja vaikka katson, että on mahdollista antaa selvä ja kiistaton vastaus kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin, en kuitenkaan usko, että "yhteisön oikeuden oikea soveltaminen on niin ilmeistä, ettei esitetyn kysymyksen ratkaisusta voitu esittää järkeviä epäilyksiä", minkä yhteisöjen tuomioistuin asetti asian selvyyden edellytykseksi asiassa CILFIT vastaan Ministry of Health antamassaan tuomiossa. [14] Kun kansallisessa tuomioistuimessa vallitsee vastakkaisia näkemyksiä selväksi väitetystä ratkaisusta, sen on syytä perehtyä julkisasiamies Capotortin samassa asiassa esittämiin huomautuksiin. [15]

i) Ensimmäinen kysymys: 2 artiklan soveltaminen luokittelupäätöksiin

39. Ensimmäisessä kysymyksessä kansallinen tuomioistuin esittää periaatteellisesti

13 — Asia C-149/94, Vergy, tuomio 8.2.1996 (Kok. 1996, s. I-299), ja asia C-202/94, Van der Feesten, tuomio 8.2.1996 (Kok. 1996, s. I-355).

14 — Asia 283/81, CILFIT v. Ministry of Health, tuomio 6.10.1982 (Kok. 1982, s. 3415, 16 kohta).

15 — Em. asia CILFIT v. Ministry of Health, ratkaisuehdotuksen 4 kohta, s. 3435—3437.

tärkeän ongelman siitä, voidaanko lintudirektiivin 2 artiklassa mainittuja taloudellisia vaatimuksia [16] ottaa huomioon luokiteltaessa direktiivin 4 artiklan 1 ja/tai 2 kohdan mukaista erityissuojelualuetta tai määritettäessä sen rajoja. Jos oletetaan, että ministerillä oli oikeus ottaa huomioon taloudellisia vaatimuksia, sitä ei ole kiistetty, etteikö hän olisi kuullut asianomaisia henkilöitä ja viranomaisia tai ottanut huomioon asiaankuuluvia lintutieteellisiä vaatimuksia. Hänellä oli siis oikeus lopulta päättää, että Sheernessin sataman taloudellisille vaatimuksille on annettava etusija, ja tuomioistuimilla on toimivalta arvioida hänen ratkaisuaan ainoastaan siinä poikkeustapauksessa, että päätös on täysin mieltä vailla. Riitautettua päätöstä kutsutaan "poikkeukselliseksi", mutta siinä samalla selitetään lyhyesti, miksi alueen kehityksen kannalta tärkeät taloudelliset syyt ovat "merkittävämpiä kuin alueen suojeluarvo". Tässä tapauksessa ei ole olemassa todisteita siitä, että Sheernessin sataman kehittäminen "vaikuttaisi erityisen suotuisasti" luonnonvaraisten lintujen suojeluun sillä tavoin kuin yhteisöjen tuomioistuin käytti tätä ilmaisua asiassa Leybuchtin penkereet. [17]

40. Jotta ensimmäiseen kysymykseen voitaisiin vastata, on välttämätöntä tulkita lintudirektiivin 2 artiklaa ja tutkia, miten se soveltuu tämän direktiivin 3 ja 4 artiklassa oleviin elinympäristöjä koskeviin säännöksiin. Aloitan käsittelemällä Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen huomautusta, joka koskee direktiivin asiayhteyttä ja joka näyttää joiltakin osin rajoittaneen hallituksen tulkintaa direktiivin asiaankuuluvista säännöksistä.

a) Direktiivin asiayhteys

41. Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa lintudirektiivin johdanto-osan kuudenteen perustelukappaleeseen tukeakseen käsitystään, jonka mukaan "lintudirektiiviä on tarkasteltava taloudellisesta näkökulmasta eikä pelkästään lintutieteellisin perustein"; hallitus päättelee tämän perustelukappaleen ja yhteisöjen tuomioistuimen 2 artiklasta tekemän tulkinnan perusteella, että "jäsenvaltiolla on oikeus ottaa huomioon — — taloudelliset ja muut vaatimukset — —, jollei neuvosto jo ole ottanut huomioon näitä vaatimuksia kyseisen säännöksen sanamuotoa laatiessaan".

42. Kuudennen perustelukappaleen sanamuodon perusteella on selvää, että sen tarkoituksena on perustella se, että neuvosto on käyttänyt direktiivin oikeudellisena perustana perustamissopimuksen 235 artiklaa. Tämän artiklan mukaan toimenpiteet voidaan hyväksyä ainoastaan, jos "jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa eikä tässä sopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista". Lintudirektiivin kuudennessa perustelukappaleessa pyritään osoittamaan se, että yhteisön toimenpiteet ovat tarpeen ja että perustamissopimuksessa ei ole määräyksiä

16 — Direktiivin 2 artiklassa mainitaan myös virkistykseen liittyvät vaatimukset, mutta näillä ei liene merkitystä tässä asiassa.

17 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 80—82 kohta.

muista erityisvaltuuksista; perustelukappaleessa määritellään myös ne yhteisön tavoitteet, jotka direktiivillä pyritään saavuttamaan. Perustamissopimuksen 235 artiklassa ja direktiivin kuudennessa perustelukappaleessa olevaa sanaa "yhteismarkkinat" on tulkittava perustamissopimuksen 2 artiklan valossa; 2 artiklan alkuperäisen kieliasun mukaan muun muassa nousevaa elintasoa, taloudellisen toiminnan sopusointuista kehitystä sekä jatkuvaa ja tasapainoista kasvua on edistettävä "yhteismarkkinoiden toteuttamisella ja jäsenvaltioiden talouspolitiikan asteittaisella lähentämisellä". Sanat "sopusointuinen" ja "tasapainoinen" osoittavat mielestäni, että perustamissopimuksen 235 artiklassa käytetyllä yhteismarkkinoiden käsitteellä tarkoitetaan muitakin kuin ainoastaan taloudellisia arvoja; vaikka toimenpiteen perustana on 235 artikla ja vaikka se on katsottu "tarpeelliseksi — — yhteismarkkinoiden toiminnassa", tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö toimenpiteellä voitaisi edistää muita arvoja ja etteikö muille arvoille voitaisi tarvittaessa antaa etusijaa taloudellisiin vaatimuksiin nähden.

43. Ympäristönsuojelu on arvo, johon voidaan vaikuttaa perin pohjin ja merkittävästi kontrolloimattomalla taloudellisella toiminnalla. Harmonia ja tasapaino ovat tarpeen, jos halutaan estää se, että taloudellinen kasvu tuhoaa sellaisia yhteisön varoja ja arvoja, jotka ovat pitkällä aikavälillä välttämättömiä erään yhteisön tavoitteen eli paremman elintason kannalta. Mielestäni tämä ilmeni välillisesti useista perustamissopimuksen määräyksistä niiden alkuperäisessä kieliasussa, jotka ovat olleet oikeudellisena perustana yhteisön toiminnalle useilla aloilla. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi niin sanotussa hormonitapauksessa, että kun yritetään "saavuttaa yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet — —, ei voida jättää huomiotta yleiseen etuun kuten kuluttajansuojaan tai ihmisten ja eläinten terveyteen ja elämään liittyviä vaatimuksia, jotka yhteisön toimielinten on otettava huomioon toimivaltaansa käyttäessään". [18]

44. Koska kansallisilla ympäristönsuojelutoimilla voidaan loukata tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja rajoittaa kilpailua, yhteisön oli välttämättä ryhdyttävä suoremmin toteuttamaan ympäristöön liittyviä tavoitteita taloudellista toimintaa säännellessään. [19] Asiassa ADBHU, jossa asetettiin kyseenalaiseksi se, onko jäteöljyhuollosta 16 päivänä kesäkuuta 1975 annettu neuvoston direktiivi 75/439/ETY sopusoinnussa perustavanlaatuisen vapaata kauppaa koskevan oikeuden kanssa, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "vapaan kaupan periaatetta ei ole pidettävä ehdottomana, vaan sitä rajoittavat tietyt yhteisön tavoitteet, jotka ovat perusteltuja yleisen edun kannalta, edellyttäen, että kyseessä olevia oikeuksia ei loukata huomattavasti; — — ympäristönsuojelu — — on yksi yhteisön olennaisista tavoitteista". [20] On tärkeää huomata tämä yhteisöjen tuomioistuimen voimakas kanta, jonka se esitti ennen kuin perustamissopimukseen lisättiin Euroopan yhtenäisasiakirjalla erityinen ympäristöä koskeva osasto, jota muutettiin ja vahvistettiin sopimuksella Euroopan unionista, ja yhteisöjen tuomioistuimen nimenomainen

18 — Asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 855, 12 kohta).

19 — Asia 91/79, komissio v. Italia, tuomio 18.3.1980 (Kok. 1980, s. 1099, 8 kohta); asia 92/79, komissio v. Italia, tuomio 18.3.1980 (Kok. 1980, s. 1115, 8 kohta).

20 — Asia 240/83, Procureur de la République v. ADBHU, tuomio 7.2.1985 (Kok. 1985, s. 531, 12 ja 13 kohta); ks. myös asia 302/86, komissio v. Tanska, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4607, 8 kohta).

maininta siitä, kuinka tärkeää on ympäristönsuojelun huomioon ottaminen sisämarkkinoiden sääntelyssä. [21]

45. Mielestäni tästä seuraa, että yhteisön toimivalta ja vastuu ympäristönsuojelun alalla on periaatteessa väistämätön lisä sen toimivaltaan ja vastuuseen taloudellisen toiminnan sääntelyssä, ja ympäristönsuojelusäännösten liittäminen perustamissopimukseen on ainoastaan tämän toteamista nimenomaisesti asiasisällön ja menettelytapojen osalta. Useimmissa asioissa kolikolla on kaksi puolta: taloudellinen toiminta voi vahingoittaa ympäristöä, mutta ympäristönsuojelun asettamat vaatimukset voivat haitata taloudellista toimintaa.

46. Muita ilmauksia asiayhteydestä, jossa lintudirektiivillä pyrittiin suojaamaan lintujen elinympäristöjä, voidaan löytää yhteisöjen ympäristöalan toimintaohjelmasta 22 päivänä marraskuuta 1973 annetusta neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien julistuksesta, [22] jonka mukaan "taloudellisen toiminnan sopusointuista kehittymistä ja jatkuvaa sekä tasapainoista laajenemista — — ei voida enää kuvitella ilman — — luonnonsuojelun — — tehostamista, joka on yksi yhteisön perustehtävistä" (johdanto-osan neljäs ja viides perustelukappale). Yhteisön ympäristöpolitiikalla on siten "varmistettava luonnonvarojen ja luonnon asianmukainen käyttö ja vältettävä niiden liiallinen käyttö, joka vahingoittaisi huomattavasti ekologista tasapainoa" (tavoitteet, kolmas luetelmakohta).

47. Kasvien ja eläinten suojelun tarve todettiin Euroopan yhteisöjen ympäristöpolitiikan ja toimintaohjelman jatkamista ja toteuttamista koskevassa 17 päivänä toukokuuta 1977 annetussa neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselmassa seuraavasti:

"Luonnonvarainen kasvisto ja eläimistö ovat osa ihmiskunnan yhteistä perintöä. Ne ovat tärkeitä, koska ne ovat uusiutumattoman geneettisen aineksen lähteitä ja ekologisen tasapainon osia, jonka pysyvyys on yhteydessä ekologian useiden monimutkaisten tehtävien suorittamisen ja siihen liittyvien organismien monimuotoisuuden kanssa. Luonnonvaraisten lajien jatkuva väheneminen on jo sinänsä luonnonperintömme heikentymistä, mutta se vähentää myös uusiutumattomien geneettisten yhdistelmien monimuotoisuutta ja vaikuttaa samalla

21 — Ks. perustamissopimuksen nykyiset 130 r, 130 s ja 130 t artikla sekä 100 a artiklan 3 ja 4 kohta.

22 — EYVL 1973 C 112, s. 1; lainaukset suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

ekologiseen tasapainoon vakavuudeltaan vaihtelevilla tavoilla." [23]

48. Lintudirektiivin johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan sekä vuoden 1973 julistukseen että vuoden 1977 päätöslauselmaan, ja muista edellä mainituista perustelukappaleista [24] ilmenee neuvoston huoli luonnonympäristöön kohdistuvasta uhasta. Mielestäni tästä seuraa, että lintudirektiivin asiayhteys on lähinnä ekologinen, vaikka direktiivissä otetaankin huomioon taloudelliset seikat tietyissä olosuhteissa.

49. Yhdistyneen kuningaskunnan väite on mielestäni virheellinen siltä osin kuin siinä asetetaan lähtökohdaksi se, että lintudirektiivi annettiin sellaisessa asiayhteydessä, että sen sanamuodosta huolimatta jäsenvaltioilla olisi vapaus ottaa huomioon taloudelliset vaatimukset. Jos väitteellä haluttiin tarkoittaa sitä, että lintudirektiivillä säilytettiin oikea tasapaino taloudellisten ja ekologisten seikkojen välillä, mikä neuvoston mukaan oli tuolloin välttämätöntä luonnonvaraisten lintujen suojelun varmistamiseksi, siten kuin 1 ja 2 artiklassa säädetään, väitettä ei voida moittia, mutta se ei kuitenkaan tue Yhdistyneen kuningaskunnan päätelmää 4 artiklan 1 ja 2 kohdan tulkinnasta.

23 — EYVL 1977 C 139, s. 25; lainaus suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

24 — Ks. erityisesti toinen ja kahdeksas perustelukappale, tämän ratkaisuehdotuksen 11 ja 13 kohta.

b) Direktiivin yleinen rakenne

50. Perustelu, jonka mukaan taloudellisia vaatimuksia ei voida ottaa huomioon, ei johdu pelkästään direktiivin sanamuodosta, kuten on väitetty, vaan mielestäni myös direktiivin yleinen rakenne tukee näkökantaa, jonka mukaan taloudellisia vaatimuksia ei voida ottaa huomioon suojelualueiden luokitteluvaiheessa. Elinympäristöjä suojeltaessa on varmastikin tavoitettava tasapaino lintutieteellisten ja taloudellisten vaatimusten välillä, mutta erityissuojelualueiden luokittelun osalta direktiivissä itsessään määritellään tämä tasapaino eikä jätetä yksittäisille jäsenvaltioille toimivaltaa oman tasapainonsa saavuttamiseksi.

51. Tätä kuvaa johdanto-osan seitsemäs perustelukappale, johon on viitattu edellä. [25] Näyttääkseen, että lintudirektiivissä mainitaan nimenomaisesti tarve ottaa huomioon taloudelliset vaatimukset, Sheernessin satamayhtiö vetosi seitsemännessä perustelukappaleessa olevaan toteamukseen, jonka mukaan "toimenpiteet olisi mukautettava eri lajien tilanteeseen osana suojelupolitiikkaa", mutta toteamuksella voitaisiin yhtä hyvin perustella taloudellisten intressien huomioon ottamisen rajoittamista; luonnonvaraisten uhanalaisten lintujen ja muuttolintujen tilanne vaatii luonnonvaraisiin lintuihin yleensä kohdistettua suojelua selvästi tehokkaampaa suojelua. Lintudirektiivin yleinen rakenne perustuu huolellisesti ryhmiteltyihin

25 — Tämän ratkaisuehdotuksen 13 kohta.

velvollisuuksiin ja kieltoihin, jotka on esitetty perusteellisesti, mutta joihin on liitetty tarvittaessa nimenomaisia poikkeuksia, joihin jäsenvaltio voi turvautua, vaikkakin ainoastaan jokaisessa tapauksessa määritellyin edellytyksin.

53. Kaikkien näiden säännösten mukaan tärkein tavoite on suojelu, mutta jäsenvaltiot voivat tehdä poikkeuksia kielloista tai 9 artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia tietyistä syistä (joihin kuuluvat taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset) ja tietyin edellytyksin. Direktiivin yleinen rakenne osoittaa, että lintujen suojelu on pääsääntö ja että jäsenvaltiot voivat perustella muilla seikoilla tästä pääsäännöstä poikkeamista ainoastaan, jos se on nimenomaisesti sallittu. Ekologisten tai tarkemmin sanottuna lintutieteellisten seikkojen etusija on selvää tämän yleisen rakenteen perusteella.

52. Lajien suojelua koskevat lintudirektiivin säännökset vahvistavat tätä analyysiä. Esimerkiksi 6 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan kieltämään tiettyjen lintulajien "myynti, kuljetus ja hallussa pitäminen myyntiä varten sekä elävien ja kuolleiden lintujen sekä kaikkien niiden helposti tunnistettavien osien tai linnuista valmistettujen tuotteiden myytäväksi tarjoaminen", kun taas 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa sallitaan sellaisten luonnonvaraisten lintulajien kauppa, "joiden biologinen tila sallii poikkeamisen". Vastaava poikkeus luonnonvaraisten lintujen metsästyskiellosta, tällä kertaa perusteltuna virkistyksen asettamilla vaatimuksilla, sallitaan 7 artiklan nojalla tiettyjen lajien osalta, koska niiden "suuren kannan, laajan maantieteellisen levinneisyyden ja suuren lisääntymisnopeuden vuoksi koko yhteisössä" (yhdestoista perustelukappale) metsästys ei vaaranna niiden säilymistä. Yhdistynyt kuningaskunta on itse ja mielestäni oikein viitannut siihen, että 9 artiklassa sallitut tiukasti säännellyt poikkeusmahdollisuudet "heijastavat neuvoston ennakkoratkaisua siitä, millaisissa olosuhteissa taloudelliset ja muut vaatimukset voivat olla tärkeämpiä kuin 5—8 artiklassa luotu suojelujärjestelmä".

c) Direktiivin 2 artiklan tulkinta

54. Yhdistynyt kuningaskunta ei kiistä sitä, että lajien suojelun osalta direktiivissä itsessään on vahvistettu vaadittava tasapaino taloudellisten ja ekologisten vaatimusten välillä, mutta se katsoo, että kaikkien luonnonvaraisten lajien elinympäristöjen suojelun osalta tasapainon määrittäminen kuuluu jäsenvaltioille. Tämän näkemyksensä tueksi se vetoaa ensisijaisesti 2 artiklaan, siten kuin yhteisöjen tuomioistuin sitä on tulkinnut, ja jäsenvaltioille toisaalta 3 artiklassa ja toisaalta 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa myönnettyyn harkintavaltaan.

55. Direktiivin 2 artiklaa voidaan mielestäni tulkita ainoastaan 1 artiklan yhteydessä; molemmat ovat yleissäännöksiä, joilla yhdessä luettuna määritellään jäsenvaltioiden velvollisuudet. Direktiivin 1 artiklassa määritellään direktiivin aineellinen soveltamisala (kaikki luonnonvaraisina elävät lintulajit, niiden munat, pesät ja elinympäristöt), alueellinen soveltamisala (jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluva alue, jossa perustamissopimusta sovelletaan) [26] sekä alat, joita direktiivillä säännellään (näiden lajien suojelu, hoitaminen ja sääntely ja — — säännökset niiden hyödyntämisestä). Direktiivin 2 artiklassa säädetään jäsenvaltioille yleinen velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi, ja siinä säädetään sellaisesta lintukantojen tasosta, jota jäsenvaltioiden on ylläpidettävä tai joka niiden on saavutettava, eli tasosta, "joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia"; tämän tason ylläpitämiseksi tai saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on otettava huomioon "taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset".

56. Tämä tulkinta on sopusoinnussa seuraavan komission 2 artiklalle antaman selityksen kanssa, joka annettiin lintudirektiiviä koskevassa direktiiviehdotuksessa:

"Direktiivissä ehdotettujen toimenpiteiden tarkoituksena on ylläpitää lajien lukumäärää tasolla, joka vastaa tiettyjä vaatimuksia — —. Toimenpiteiden perustana oleva periaate tarkoittaa tyydyttävän tason saavuttamista siten, että huomioon otetaan yhden perusteen kuten suojelun sijasta monia arviointiperusteita". [27]

57. On huomattava, että vaikka komissio oli ehdottanut, että jäsenvaltiot velvoitettaisiin ylläpitämään kantoja, joiden taso on "sopusoinnussa ekologisten, taloudellisten, virkistykseen liittyvien sekä tieteellisten vaatimusten kanssa", neuvosto määritteli taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset ainoastaan seikoiksi, jotka jäsenvaltioiden pitää "ottaa huomioon" toteuttaessaan vaadittavia toimenpiteitä ylläpitäessään tai sopeuttaessaan sellaista kantojen tasoa, joka vastaa ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia. Näin tehdessään neuvosto ei edellyttänyt, että kantojen tason saavuttaminen olisi välttämättä *sopusoinnussa* taloudellisten vaatimusten kanssa, mikä olisi aiheuttanut sen, että näitä olisi pidetty samanarvoisina vaatimuksina kuin ekologisia vaatimuksia; sen sijaan 2 artiklaa on mielestäni luettava siten, että siinä vaaditaan suojeltujen lajien kantojen ylläpitämistä tasolla, joka *vastaa* ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia, ja samalla velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset niiden toteuttaessa direktiivissä tarkoitettuja *toimenpiteitä* tällaisen tason saavuttamiseksi.

26 — Tähän kuuluu osin myös valtion alueen ulkopuolella tapahtuva (ekstraterritoriaalinen) suojelu niiden alalajien osalta, joita ei esiinny alueella, jossa direktiiviä sovelletaan mutta jossa lajia suojellaan: ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu asia C-202/94, Van der Feesten.

27 — KOM (76) 676 lopullinen, 20.12.1976, III kohdan 2 alakohta.

58. Jos säännöstä tulkittaisiin sananmukaisesti, * mitä asianosaiset eivät ole ehdottaneet, voitaisiin katsoa, että velvollisuus ottaa huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset olisi yhteydessä saavutettavan kantojen tason määrittämiseen ("jäsenvaltioiden on ylläpidettävä lintulajien kantoja — — ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset") eikä toimenpiteisiin ("jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet — — ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset"). Tämä tulkinta olisi kuitenkin mielestäni ristiriidassa 3 artiklan 1 kohdan kanssa, jonka mukaan jäsenvaltiot saavat ottaa huomioon nämä vaatimukset *toteuttaessaan "kaikki tarvittavat toimenpiteet* [luonnonvaraisten lintujen elinympäristöjen] riittävän moninaisuuden ja laajuuden säilyttämiseksi, ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi ennalleen"; tulkinnalla itse asiassa palautettaisiin teksti sellaiseen muotoon, jota komissio esitti mutta jota neuvosto ei hyväksynyt.

59. Yhteisöjen tuomioistuimen aikaisemmassa oikeuskäytännössään omaksuma 2 artiklan tulkinta tukee näkökantaa, jonka mukaan direktiivissä itsessään on määritelty tasapaino taloudellisille ja ekologisille tekijöille. Asiassa komissio vastaan Belgia yhteisöjen tuomioistuin totesi yleisesti, että "lintujen suojelu on saatettava tasapainoon muiden vaatimusten kanssa, kuten taloudellisten vaatimusten kanssa", ja katsoi, että

"— — vaikka 2 artikla ei ole itsenäinen poikkeus yleisestä suojelujärjestelmästä, siitä kuitenkin ilmenee, että *direktiivissä otetaan huomioon* toisaalta lintujen tehokkaan suojelun tarve sekä toisaalta kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden, talouden, ekologian, tieteen, maatalouden ja virkistykseen liittyvien seikkojen asettamat vaatimukset". [28]

60. Yhdistynyt kuningaskunta on viitannut edellä mainittuun tuomion kohtaan osoittaakseen, että vaikka direktiivissä ei oteta nimenomaisesti huomioon taloudellisia vaatimuksia, jäsenvaltiot voivat vapaasti niin tehdä. Minusta kuitenkin näyttää, että jos jäsenvaltiot voisivat ottaa huomioon tällaisia vaatimuksia 2 artiklan nojalla, tämä säännös toimisi väistämättä "itsenäisenä poikkeuksena", minkä tulkinnan yhteisöjen tuomioistuin on johdonmukaisesti hylännyt. Direktiivin 2 artiklan pääasiallisena tarkoituksena onkin velvollisuuksien asettaminen eikä poikkeuksien perusteleminen. [29]

d) Direktiivin 3 ja 4 artiklan välinen yhteys

61. Tässä tapauksessa on selvää, että kansallinen tuomioistuin hakee ratkaisua siitä, saadaanko 2 artiklassa mainitut taloudelliset vaatimukset ottaa huomioon päätettäessä erityissuojelualueiden luokittelusta. Ennen

* Ks. direktiivin englanninkielinen versio.

28 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia 247/85, tuomion 8 kohta. Kursivointi kirjoittajan.

29 — Tämä voi myös toimia esimerkiksi ohjeena tehtäessä muutoksia direktiivin liitteisiin; ks. tältä osin julkisasiamies Da Cruz Vilaçan ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 10 mainitussa asiassa 247/85, komissio v. Belgia, s. 3051 ja 3052.

keskeisen kysymyksen, eli 3 ja 4 artiklan välisen suhteen, tutkimista lienee hyödyllistä käsitellä kaksi komission esittämää esikysymystä.

62. Komissio on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta katsomaan, että Lappel Bankin alueen jättäminen Medwayn suisto- ja vuorovesialueen ulkopuolelle on erityissuojelualueen osan luokittelun purkamista. Mielestäni tämä ei vaikuta kovin hyödylliseltä lähestymistavalta eikä vastaa esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten sanamuotoa tai tarkoitusta. Ministerin päätös oli tarkemmin sanottuna päätös, jolla luokiteltiin alue erityissuojelualueeksi ilman Lappel Bankia. Kansallisessa tuomioistuimessa käsitellään sitä, olisiko Lappel Bankin pitänyt kuulua erityissuojelualueeseen; jos vastaus on kieltävä, kysymystä luokittelun purkamisesta ei ole, mutta jos vastaus on myöntävä, ei ole syytä epäillä, etteikö Yhdistynyt kuningaskunta ryhtyisi tarvittaviin toimenpiteisiin täyttääkseen direktiivin mukaiset velvollisuutensa.

63. Komissio pyrki myös tekemään eron erityissuojelualueen luokittelun ja sen rajojen määrittämisen välillä. Käsiteltävänä olevassa asiassa tällä erottelulla ei ole merkitystä, eikä komissio ole perustanut huomautuksiaan tälle erottelulle; jäsenvaltion viranomaisten on määrättävä alueen rajat päättäessään luokitella sen erityissuojelualueeksi. On ilmeistä, että tietyn alueen osan jättäminen erityissuojelualueen ulkopuolelle ilman direktiivin mukaisia lintutieteellisiä perusteita on 4 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvollisuuden rikkomista, mitä ei myöskään ole kiistetty. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei siis väitä, että sillä olisi erityissuojelualueiden rajojen määrittämisen suhteen harkintavaltaa, jota ei olisi rajoitettu direktiivillä, vaan pikemminkin, että sillä on mahdollisuus jättää osa alueesta erityissuojelualueen ulkopuolelle direktiivissä mainituista taloudellisista syistä sen jälkeen, kun hallitus on ensin asianmukaisesti yksilöinyt alueen, joka ensi arviolta olisi luokiteltava erityissuojelualueeksi.

64. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on väittänyt erityisen painokkaasti, että 2 artiklaa on tulkittava siten, että luokiteltaessa erityissuojelualueita 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti sitä voidaan soveltaa samalla tavoin kuin 3 artiklan yhteydessä, vaikkakaan 2 artiklassa ei ole tästä nimenomaista mainintaa. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan 4 artiklaa on pidettävä "3 artiklassa säädetyn yleisen velvollisuuden yksityiskohtaisempana sovelluksena".

65. Direktiivin 3 artiklassa säädetään kaikkien suojeltujen lajien elinympäristöjä koskevista jäsenvaltioiden yleisistä velvollisuuksista; jäsenvaltioiden on "toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet kaikkien 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien elinympäristöjen riittävän moninaisuuden ja laajuuden säilyttämiseksi, ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi ennalleen". Ottaen huomioon sen, kuinka kattava tämä velvollisuus on, kun se koskee kaikkia luonnonvaraisia lintuja riippumatta siitä, ovatko ne uhanalaisia, ja ottaen huo-

mioon sen, että direktiivillä pyrittiin saavuttamaan tasapaino ekologisten ja muiden kilpailevien intressien välillä, [30] olisi ollut yllättävää, jos jäsenvaltioita olisi kielletty ottamasta huomioon taloudellisia ja virkistykseen liittyviä vaatimuksia niiden soveltaessa 3 artiklaa; 3 artiklan 1 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden on toimittava "ottaen huomioon 2 artiklassa mainitut vaatimukset".

66. Direktiivin 4 artikla, sellaisena kuin se oli, on hyvin erilainen säännös. Sitä sovelletaan ainoastaan direktiivin liitteessä I mainittuihin uhanalaisiin lajeihin sekä säännöllisesti esiintyviin muuttaviin lajeihin. Siinä säädetään jäsenvaltioiden toteutettavaksi erityisiä suojelutoimenpiteitä, joista erityissuojelualueiden määrittäminen on ainoastaan näkyvin toimenpide; näiden toimenpiteiden tarkoitus on varmistaa kyseisten lajien säilyminen ja lisääntyminen niiden levinneisyysalueilla. Direktiivin johdanto-osasta ja erityisesti sen seitsemännestä perustelukappaleesta sekä siitä lainsäädännöllisestä yhteydestä, jossa direktiivi annettiin, ilmenee, että monet näistä lajeista ovat uhanalaisia "ihmisen toimintojen vaikutuksesta", joita ovat taloudelliset ja virkistykseen liittyvät toiminnot; [31] se, että jäsenvaltioille annettaisiin tosiasiallinen mahdollisuus antaa näille toiminnoille etusija erityisistä suojelutoimenpiteistä päätettäessä, olisi mielestäni sen tavoitteen vastaista, jonka saavuttamiseksi uhanalaisia ja muuttavia lajeja koskeva erityisjärjestelmä nimenomaan luotiin, ja tästä saattaisi seurata se, että uhanalaisiin ja muuttaviin lajeihin sovellettaisiin samaa järjestelmää kuin muihin luonnonvaraisiin lintuihin.

67. Yhteisöjen tuomioistuin korosti asiassa Van den Burg antamassaan tuomiossa uhanalaisia ja muuttavia lajeja koskevan suojelujärjestelmän erityisyyttä. Yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että direktiivin 14 artiklassa nimenomaisesti sallitaan se, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa tiukempia suojelutoimenpiteitä ja että näin ollen direktiivillä oli "tyhjentävästi säädetty jäsenvaltioiden toimivallasta luonnonvaraisten lintujen suojelussa". [32] Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi 14 artiklaa direktiivin yleistavoitteiden perusteella siten, että 14 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat "toteuttaa tiukempia toimenpiteitä varmistaakseen, että [uhanalaisia ja muuttavia] lajeja suojellaan entistä tehokkaammin", ja jopa niiden lajien alalajien osalta, joita ei esiinny kyseisen jäsenvaltion alueella; toisaalta 14 artiklalla ei voitu perustella tällaisia toimenpiteitä, jotka koskivat muita suojeltavia lajeja, jotka eivät esiinny jäsenvaltion alueella. [33]

68. Direktiivin 3 artikla on direktiivin ainoa säännös, jossa nimenomaisesti sallitaan se, että jäsenvaltiot ottavat huomioon 2 artiklassa mainittuja muita kuin lintutieteellisiä vaatimuksia. Mielestäni tällaisen yleisestä velvollisuudesta tehtävän poikkeuksen alaa ei pidä laajentaa, jos sitä ei ole nimenomaisesti todettu. Sellainen elinympäristösäännösten

30 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 50—53 kohta.

31 — Ks. myös edellä alaviitteessä 27 mainittu luonnonvaraisten lintujen suojelua koskevan komission direktiiviehdotuksen liitteenä oleva selitysosa, I kohdan 5 alakohta.

32 — Asia C-169/89, Van den Burg, tuomio 23.5.1990 (Kok. 1990, s. I-2143, 9 kohta).

33 — Em. asia Van den Burg, tuomion 12 kohta.

laaja tulkinta, jolla lisättäisiin jäsenvaltioiden harkintavaltaa, johtaisi mielestäni myös direktiivin yhdenmukaisen soveltamisen vaarantumiseen; yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Van der Feesten antamassaan tuomiossa todennut, että "tällainen tulos olisi toisaalta vastoin eurooppalaisen linnuston tehokkaan suojelun tavoitetta, ja toisaalta se voisi johtaa kilpailun vääristymiseen yhteisön sisällä". [34] Liitteessä I mainittujen lintujen katsotaan tarvitsevan erityistä yhteisön laajuista suojelua. Lajien turvallisuutta ja mahdollista säilymistä ei pidä vaarantaa yksittäisten jäsenvaltioiden toimenpiteillä.

69. Tämä ei ole ensimmäinen kerta, kun yhteisöjen tuomioistuimen on tutkittava väitettä, jonka mukaan "4 artiklassa säädetyillä velvollisuuksilla —— ainoastaan täsmennetään 3 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä"; Yhdistynyt kuningaskunta tulkitsi näitä säännöksiä samalla tavalla asiassa Leybuchtin penkereet. [35] Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tämän näkökannan epäsuorasti mutta mielestäni kiistattomasti; jos yhteisöjen tuomioistuin olisi hyväksynyt kannan, sen olisi pitänyt hyväksyä se, että jäsenvaltioille 4 artiklan 4 kohdassa säädettyihin velvollisuuksiin olisi pitänyt soveltaa 2 artiklassa säädettyjä vaatimuksia, mutta yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksynyt tätä kantaa. [36]

70. Yhdistyneen kuningaskunnan esittämä lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan tulkinta olisi myös kahdella tapaa ristiriidassa elinympäristödirektiivin kanssa; vaikka tämän täytäntöönpanemiseksi säädetyt kansalliset toimenpiteet eivät olleetkaan vielä voimassa, kun riidanalainen päätös tehtiin, näiden kahden direktiivin välinen läheinen yhteys on selvä elinympäristödirektiivin johdanto-osan ja erityisesti sen seitsemännen ja viidennentoista perustelukappaleen perusteella sekä direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ja 7 artiklan perusteella. Kuten RSPB on esittänyt, vaikka jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon "taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet" toteuttaessaan elinympäristödirektiivin mukaisia toimenpiteitä (2 artiklan 3 kohta), liitteessä III määrätyt erityisten suojelutoimien alueiden valintaperusteet liittyvät kuitenkin pelkästään suojeluun. Näin ollen esimerkiksi luontotyyppien suhteellisesta merkityksestä kansallisessa arvioinnissa käytettävät perusteet on määritelty seuraavasti:

"a) Luontotyypin edustavuus kyseisellä alueella.

b) Luontotyypin pinta-ala verrattuna kyseisen luontotyypin kokonaispinta-alaan kansallisella alueella.

c) Kyseisen luontotyypin rakenteen ja toimintojen suojeluaste sekä mahdollisuudet palauttaa alkuperäinen tila.

34 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia C-202/94, tuomion 16 kohta.

35 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-57/89, komissio v. Saksa, s. I-901.

36 — Em. asia C-57/89, tuomion 22 kohta.

d) Yleisarviointi alueen merkityksestä kyseisen luontotyypin suojelulle."

71. Elinympäristödirektiivin 4 artiklan 1 kohdan perusteella on selvää, että jäsenvaltioiden on näiden perusteiden ja "asianmukaisen tieteellisen tietämyksen" perusteella luetteloitava potentiaaliset erityisten suojelutoimien alueensa. Säännöksessä todetaan, että "laajoilla alueilla elävien eläinlajien osalta nämä alueet vastaavat näiden lajien luontaisella levinneisyysalueella paikkoja, joissa on niiden elämälle ja lisääntymiselle välttämättömät fyysiset tai biologiset tekijät". Jollei 2 artiklan 3 kohdan katsota olevan "itsenäinen poikkeus" elinympäristödirektiivin 4 artiklassa jäsenvaltioille säädetyistä velvollisuuksista, direktiivissä ei ole mitään siihen viittaavaa, että taloudelliset vaatimukset olisi asetettava etusijalle erityisiä suojelutoimien alueita määritettäessä, vaikka taloudelliset vaatimukset voidaankin ottaa huomioon määrittämistä seuraavaa alueiden suojeluvelvollisuutta täytettäessä.

72. Yhdistyneen kuningaskunnan ehdottama tulkinta olisi ristiriidassa järjestelmän kanssa, jota sovelletaan erityissuojelualuiden suojeluun elinympäristödirektiivillä lintudirektiiviin tehtyjen muutosten johdosta. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan jäsenvaltio voi ottaa huomioon taloudelliset vaatimukset määrittäessään "sopivimpia alueita"; yhtä lailla jäsenvaltio voi tehdä näin laatimatta elinympäristödirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa vaadittua arviointia tai toteuttamatta 6 artiklan 4 kohdassa säädettyjä korvaavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä, tai noudattamatta muita näissä säännöksissä säädettyjä ehtoja. Jos alueiden on arvioitu olevan potentiaalisia taloudellisen kehityksen alueita jo ennen kuin niiden määrittämisestä erityissuojelualueeksi on tehty päätös, suojeluvelvollisuudesta poikkeamista koskevalla järjestelmällä on vain vähän tai ei ollenkaan merkitystä muissa kuin sellaisissa tilanteissa, joissa erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt ilmenevät vasta alueen määrittämisen jälkeen.

73. Tällaisesta tulkinnasta seuraisi myös, että jäsenvaltiot, jotka ovat laiminlyöneet määrittää sopivimmat alueet lintudirektiivissä säädetyssä täytäntöönpanolle varatussa määräajassa — Yhdistyneen kuningaskunnan osalta huhtikuuhun 1981 mennessä —, saisivat siitä huomattavaa etua niihin nähden, jotka ovat panneet direktiivin täytäntöön huolellisemmin, erityisesti koska ensin mainitut säästäisivät erityissuojelualueiden luokittelun purkamisen edellyttämistä korvaavista toimenpiteistä aiheutuvat taloudelliset kustannukset. Tällainen asiaintila olisi lisäksi ristiriidassa edellä mainitun direktiivin yhdenmukaisen soveltamisen vaatimuksen kanssa. [37]

74. Tässä kysymyksessä on vielä ulottuvuus, johon asianosaiset eivät ole kiinnittäneet huomiota mutta joka on mielestäni yhtä tärkeä lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdan tulkinnan kannalta. Noudattaessaan direktiivin 3 artiklassa säädettyjä velvollisuuksiaan jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon tiettyjä

37 — Tämän ratkaisuehdotuksen 68 kohta.

seikkoja, joiden arvioinnin voidaan katsoa kuuluvan kullekin jäsenvaltiolle subjektiivisesti. Mikään direktiivissä ei velvoita jäsenvaltioita ottamaan huomioon muiden jäsenvaltioiden taloudellisia tai virkistykseen liittyviä vaatimuksia, kun ne toteuttavat toimenpiteitä varmistaakseen yleisesti suojeltujen lintujen elinympäristöjen riittävän monimuotoisuuden ja koon 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Sen sijaan 4 artiklan 1 kohdan soveltamiseen liittyvät arviointiperusteet ovat pelkästään objektiivisia eli lintutieteellisiä, ja niiden noudattamista on arvioitava yhteisön tasolla. Näin ollen erityisten suojelutoimenpiteiden vaadittu laajuus riippuu kyseisten lajien säilymiseen ja lisääntymiseen liittyvistä tarpeista "niiden levinneisyysalueella" eikä yksittäisten jäsenvaltioiden alueella, siten että otetaan huomioon todettavissa olevat "lintukantojen kehityssuunnat ja muutokset". Päättäessään erityissuojelualueiden luokittelusta jäsenvaltioiden on otettava huomioon "lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet *sillä maantieteellisellä vesi- ja maa-alueella, johon tätä direktiiviä sovelletaan*" (4 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta, kursivointi kirjoittajan). Samalla tavoin objektiivisilla perusteilla arvioidaan jäsenvaltioiden velvollisuutta toteuttaa erityisiä suojelutoimenpiteitä muuttavien lajien suojelemiseksi 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja komission velvollisuutta sovittaa yhteen suojelutoimenpiteet 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

75. Se, että erityissuojelualueiden luokittelumenettelyn ulkopuolelle suljetaan niin sanotut kansallisen edun mukaiset harkintaperusteet, on täysin sopusoinnussa direktiivin muiden säännösten kanssa. Näin ollen esimerkiksi johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että muuttavat lajit ovat "yhteistä perintöä" ja että "tehokas lintujen suojelu on tyypillinen maiden rajat ylittävä ympäristöongelma, johon liittyy yhteisiä velvollisuuksia". Direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa korostetaan, että uhanalaisten ja muuttavien lajien elinympäristöjen suojelu on yhteisön asia, kun siinä säädetään komissiolle velvollisuus ryhtyä toimiin sellaiseksi "yhteensovittamiseksi, joka on tarpeen sen varmistamiseksi, että toisaalta 1 kohdassa ja toisaalta 2 kohdassa tarkoitetut alueet muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, joka vastaa kyseisten lajien suojelutarpeita sillä maantieteellisellä vesi- ja maa-alueella, johon tätä direktiiviä sovelletaan". Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti korostanut, että direktiivin "huolellinen täytäntöönpano on kuitenkin erityisen tärkeää nyt käsiteltävänä olevan asian kaltaisessa tapauksessa, jossa jäsenvaltioiden tehtävänä on hoitaa yhteistä perintöä alueellaan". [38]

76. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi taloudellisten vaatimusten sovittamisen 4 artiklan 1 ja 2 kohdan yhteyteen myös asiassa Santoñan vuorovesialue antamansa tuomion 16—19 kohdassa. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi Espanjan hallituksen esittämään väitteeseen siitä, että 4 artiklassa säädetyt ekologiset vaatimukset ovat "alisteisia —— sosiaalisiin ja taloudellisiin vaatimuksiin nähden, tai ainakin ne on asetettava tasapainoon näiden suhteen", ja totesi seuraavaa:

"Väitettä ei voida hyväksyä. Yhteisöjen tuomioistuimen [asiassa Leybuchtin penkereet

38 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia 247/85, komissio v. Belgia, tuomion 9 kohta.

antaman] tuomion nojalla on selvää, että pannessaan direktiiviä täytäntöön jäsenvaltioilla ei ole halutessaan oikeutta tehdä poikkeusta sillä perusteella, että muita intressejä on otettava huomioon". [39]

Useiden tässä asiassa osapuolina olevien tahojen esittämä kanta, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Santoñan vuorovesialue esittämä päätelmä koskee pelkästään direktiivin 4 artiklan 4 kohtaa, on ristiriidassa sekä komission moitteen kanssa, jossa viitattiin sekä 4 artiklan 1 ja 2 kohtaan että 4 artiklan 4 kohtaan, että Espanjan hallituksen esittämän väitteen yleisen luonteen kanssa, mitä tuomion 17 kohta ja suullista käsittelyä varten laadittu kertomus heijastavat. [40]

77. Koska jäsenvaltion 3 artiklaan liittyvästä harkintavallasta ottaa taloudellisia ja virkistykseen liittyviä vaatimuksia huomioon ei mainita nimenomaisesti mitään 4 artiklan 1 kohdassa, tätä on mielestäni tulkittava siten, että tällaista harkintavaltaa ei ole.

e) Jäsenvaltioiden harkintavalta ja sen laajuus erityissuojelualueita valittaessa

78. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään jäsenvaltioille velvollisuus, jonka mukaan niiden on "osoitettava erityissuojelualueiksi erityisesti näiden [uhanalaisten] lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet". Yhdistynyt kuningaskunta on väittänyt, että tätä säännöstä on "luonnostaan luettava" niin, että "soveltuvuus määritellään 2 artiklassa mainittujen useiden vaatimusten perusteella" [41] ja että direktiivin ei pidä tulkita "edellyttävän, että alueet luokitellaan *ainoastaan* lintutieteellisin perustein". Lisäksi Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että koska yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltioilla on tiettyä, rajattua harkintavaltaa 4 artiklan 4 kohdan suhteen, direktiivillä ei ole tarkoitettu kiistää tätä harkintavaltaa 4 artiklan 1 ja 2 kohdan suhteen.

79. Edellä esittämästäni 3 ja 4 artiklan sanamuodon ja yleisen rakenteen erittelystä seuraa, että erityissuojelualueet on luokiteltava lintutieteellisin perustein, joista on nimenomaisesti säädetty 4 artiklan 1 kohdassa. Tämä ei ole ristiriidassa sen kanssa, että jäsenvaltioilla on tiettyä harkintavaltaa. Ensiksikin ilmaisun "erityisesti" käyttämisestä ilmenee, että sopivimpien alueiden luokitteleminen erityissuojelualueiksi on vähimmäisvaatimus. Lisäksi, kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa komissio vastaan Italia antamassaan tuomiossa, direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesta vastuun jakamisesta seuraa, että "jäsenvaltioiden tehtävänä on määritellä lajit, jotka edellyttävät erityisiä suojelu- ja säilyttämistoimia ——. Lisäksi jäsenvaltiot ovat komissiota parem-

39 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia C-355/90, komissio v. Espanja, tuomion 18 kohta.

40 — Em. asia C-355/90, s. I-4228 ja I-4229.

41 — Tämä on selvästi vastoin yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Leybuchtin penkereet antamaa tuomiota; ks. tämän ratkaisuehdotuksen 83 kohta.

massa asemassa selvittämään, mitkä direktiivin liitteessä I mainituista lajeista esiintyvät niiden alueella". [42] Tämä harkintavalta on pikemminkin biologiaan kuin politiikkaan liittyvää; kuten Saksan hallitus esitti asiassa Leybuchtin penkereet, erityissuojelualueen valitseminen edellyttää erittäin monimutkaista, monien mitä erilaisimpien seikkojen arviointia ja vaatii huomattavan määrän tieteellistä asiantuntemusta; [43] harkintavalta ei mielestäni perustu muiden kuin direktiivin asianomaisissa säännöksissä esitettyjen arviointiperusteiden käyttämiseen.

80. Yhdistynyt kuningaskunta on väittänyt asiassa Leybuchtin penkereet annetun tuomion nojalla, että jäsenvaltioilla on rajoitettu harkintavalta ottaa huomioon taloudelliset vaatimukset tapauksessa, jossa voidaan tehdä poikkeus 4 artiklan 4 kohdassa säädetystä velvollisuudesta, jotta "vältettäisiin elinympäristöjen pilaantuminen tai huonontuminen, tai linnuille aiheutuvat haitat", ja että olisi luonnotonta, jos jäsenvaltiot eivät voisi ottaa tällaisia vaatimuksia huomioon luokitellessaan erityissuojelualueita.

81. Tämä näkökanta näyttää minusta perustuvan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Leybuchtin penkereet antaman tuomion virheelliseen tulkintaan. Yhteisöjen tuomioistuin totesi selvästi, että erityissuojelualueen kokoa pienentävää päätöstä ei voida perustella taloudellisilla seikoilla; ainoat syyt, joihin voitiin vedota, olivat sellaisia, jotka "johtuvat sellaisesta yleisestä edusta, joka on direktiivissä tarkoitettua ekologista tavoitetta merkittävämpi. Tällaisessa tapauksessa direktiivin 2 artiklassa mainitut intressit eli taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset eivät tule kysymykseen." [44] Lisäksi päätettäessä toimenpiteistä, jotka olivat perusteltuja merkittävän yleisen edun vuoksi, tällaisten seikkojen huomioon ottaminen oli myös "periaatteessa ristiriidassa 4 artiklan 4 kohdassa säädettyjen vaatimusten kanssa". [45] Tapauksen erityisten tosiseikkojen perusteella yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että penkereen uutta linjausta koskeva päätös voitiin perustella "lintujen elinympäristölle aiheutuvilla erityisillä myönteisillä seurauksilla" ja että taloudellisten vaatimusten huomioon ottaminen ei ollut 4 artiklan 4 kohdan vastaista, "koska tapauksessa oli — — vastapainona ekologista hyötyä, ja vain tästä syystä". [46]

82. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomion perusteella on selvää, että jäsenvaltiot eivät voi perustella taloudellisilla vaatimuksilla luokitellun erityissuojelualueen pienentämistä tai toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja merkittävän yleisen edun vuoksi. Jos tällainen merkittävä etu on olemassa, jäsenvaltioiden ei kuitenkaan tarvitse luopua erityistoimenpiteistä, joilla on "lintujen elinympäristölle aiheutuvia erityisiä myönteisiä seurauksia", vain sen vuoksi, että toimenpiteet tehdään erityisen taloudellisen intressin vuoksi, kunhan toimenpiteiden kielteiset vaikutukset eivät ole ekologista hyötyä suurempia. Tämä tuomio ei mielestäni tue sitä käsitystä, että jäsenvaltioilla olisi harkintavaltaa

42 — Asia C-334/89, komissio v. Italia, tuomio 17.1.1991 (Kok. 1991, s. I-93, 9 kohta).

43 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-57/89, komissio v. Saksa, s. I-896 ja I-897.

44 — Em. asia C-57/89, tuomion 22 kohta.

45 — Em. asia C-57/89, tuomion 24 kohta.

46 — Em. asia C-57/89, tuomion 26 kohta.

jättää aluetta luokittelematta erityissuojelualueeksi tai pienentää näin luokiteltua aluetta taloudellisista syistä.

83. Myös se Yhdistyneen kuningaskunnan väite on ristiriitainen, että kun direktiivin säännöksessä ei nimenomaisesti oteta huomioon taloudellisia ja muita kuin lintutieteellisiä vaatimuksia, jäsenvaltioille jää implisiittisesti harkintavaltaa. Direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa, sellaisena kuin se oli riidanalaista päätöstä tehtäessä, ei otettu nimenomaisesti huomioon tällaisia vaatimuksia; Yhdistyneen kuningaskunnan näkökannan mukaan "2 artiklan mukainen harkintavalta" on tällöin implisiittisesti olemassa. Yhdistynyt kuningaskunta esitti juuri tämän näkökannan asiassa Leybuchtin penkereet, ja yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi sen nimenomaisesti ja katsoi, että 4 artiklan 4 kohdan yhteydessä tällaisia vaatimuksia ei voida ottaa huomioon. [47]

84. Yhdistynyt kuningaskunta tulkitsee 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa 3 artiklan valossa, mutta pitää 4 artiklan 4 kohtaa itsenäisenä säännöksenä, jota koskevat eri säännöt. Mielestäni on paljon loogisempaa tulkita näitä 4 artiklan neljää kohtaa yhtenäisenä kokonaisuutena. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Leybuchtin penkereet antamassaan tuomiossa, että direktiivissä ei anneta jäsenvaltioille mahdollisuutta pienentää erityissuojelualuetta, "koska ne ovat itse ilmoittaneet, että nämä alueet ovat sopivimpia ympäristöjä direktiivin liitteessä I mainituille lajeille. Jos asia ei olisi näin, jäsenvaltiot voisivat yksipuolisesti laiminlyödä direktiivin 4 artiklan 4 kohdasta johtuvat erityissuojelualueita koskevat velvollisuutensa". [48] Täten yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi Yhdistyneen kuningaskunnan esittämän ajatuksen siitä, että sopivuuden arviointiperusteita olisi tulkittava niin, että ne tarkoittavat muita kuin ekologisia vaatimuksia.

85. Mielestäni tästä tuomiosta seuraa myös, että erityissuojelualueiksi luokitellut alueet saavat osakseen tällaista erityistä suojelua pelkästään, *koska* ne ovat lintutieteellisesti sopivimmat alueet verrattuna alueisiin, jotka on valittu sen perusteella, että ne ovat vähiten potentiaalisia taloudellisessa mielessä, ja että päinvastoin jäsenvaltioiden on *pakko* luokitella sopivimmat alueet, koska kun ne kerran on luokiteltu, ne saavat osakseen 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua laajaa suojelua. Jäsenvaltioille 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetty harkintavalta johtuu näiden säännösten luonteesta, koska niissä asetetaan positiivisia eikä negatiivisia velvoitteita, ja harkintavalta rajoittuu näissä säännöksissä vahvistettujen arviointiperusteiden soveltamiseen.

47 — Em. asia C-57/89, tuomion 22 kohta.

48 — Em. asia C-57/89, tuomion 20 kohta.

86. Mielestäni edellä esitetystä seuraa, että lukuun ottamatta merkittävän yleisen edun asettamia vaatimuksia 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu jäsenvaltioiden harkintavalta ei oikeuta niitä erityissuojelualueita luokiteltaessa ottamaan huomioon muita kuin näissä säännöksissä mainittuja vaatimuksia.

f) "Terveen järjen" vaatimus

87. Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa myös terveen järjen asettamiin perusteluihin ja esittää olettaman kahdesta toisiaan vastaavasta alueesta, joista toinen sijaitsee teollisuusalueen vieressä ja toinen kaukana tällaisista alueista ja joista ainoastaan toinen alue on luokiteltava suojelutarkoituksen täyttämiseksi. Tällaisissa tapauksissa Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan taloudellisten vaatimusten huomiotta jättäminen johtaisi siihen, että jäsenvaltio tekisi "lähes umpimähkäisen valinnan näiden kahden alueen välillä".

88. RSPB epäili suullisen käsittelyn aikana, onko tällainen olettama edes mahdollinen lintutieteelliseltä kannalta. Ottamatta kantaa tähän kysymykseen on todettava, että tältä osin Yhdistyneen kuningaskunnan huomautukset perustuvat jo edellä hylättyyn ajatukseen [49] siitä, että 4 artiklan 1 kohtaa olisi tulkittava 3 artiklan valossa. Samanlaisia alueita koskeva olettama voisi olla mahdollinen 3 artiklan yhteydessä luonnonvaraisten lintujen elinympäristön osalta, paitsi että 3 artiklassa sallitaan muiden kuin ekologisten vaatimusten huomioon ottaminen. Väitteessä ei mielestäni oteta huomioon sitä, että 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa sovelletaan ainoastaan luonnonvaraisiin lintulajeihin, joiden olemassaolo on uhanalainen, ja muuttaviin lajeihin. Niiden lajien yksilöt, joiden elinympäristö sattuu olemaan kehittyvän teollisuusalueen lähellä, tarvitsevat direktiivissä säädettyä suojelua yhtä paljon kuin yksilöt, jotka elävät kauempana. Vaikka annetussa esimerkkitapauksessa kyseiset kaksi aluetta täyttäisivät näissä säännöksissä asetetut arviointiperusteet siten, että ne olisivat "sopivimpia ympäristöjä —— näille lajeille", direktiivissä ei ole säännöksiä, joiden perusteella jäsenvaltio vapautuisi velvollisuudesta luokitella molemmat alueet erityissuojelualueiksi. Ainoastaan se seikka, että jäsenvaltio on luokitellut useita alueita erityissuojelualueiksi, ei voi oikeuttaa jäsenvaltiota laiminlyömään sellaisen alueen luokittelua, joka 4 artiklan objektiivisten lintutieteellisten arviointiperusteiden mukaan kuuluu "sopivimpien ympäristöjen" ryhmään; 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetty velvollisuus ei koske ainoastaan yleisen tuloksen saavuttamista, kuten Yhdistynyt kuningaskunta tuntuu katsovan, vaan "elinympäristöjen säilyttämistä, ylläpitämistä tai ennalleen palauttamista niiden ekologisen arvon vuoksi". [50]

89. Edellä esitetyistä syistä katson, että jäsenvaltiot eivät voi ottaa huomioon lintudi-

49 — Tämän ratkaisuehdotuksen 65— 77 kohta.

50 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia C-355/90, Santoñan vuorovesialue, tuomion 15 kohta.

rektiivin 2 artiklassa mainittuja taloudellisia vaatimuksia luokitellessaan erityisiä suojelualueita tai määrittäessään tällaisten erityissuojelualueiden rajoja direktiivin 4 artiklan 1 ja/tai 2 kohdan mukaisesti.

ii) Toisen kysymyksen a kohta: mahdollisuus ottaa erityissuojelualueiden luokittelussa huomioon merkittävän yleisen edun asettamat taloudelliset vaatimukset

90. Koska ehdotan ensimmäiseen kysymykseen kieltävää vastausta, yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi mielestäni käsitellä toista House of Lordsin esittämää kysymystä. Toisen kysymyksen a kohdalla pyritään selvittämään, onko jäsenvaltiolla oikeus ottaa huomioon 2 artiklassa mainitut vaatimukset luokittelumenettelyssä, kun kyseisiä vaatimuksia asettaa yleinen etu, joka on direktiivissä tarkoitettua ekologista tavoitetta merkittävämpi (jäljempänä "merkittävä yleinen etu"), kun sovelletaan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Leybuchtin penkereet esittämiä arviointiperusteita. Itse asiassa kysymys on eri tavoin muotoiltuna jälleen siitä, voidaanko taloudelliset vaatimukset ottaa huomioon. Yhdistynyt kuningaskunta on lähtenyt siitä, että vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä, ja on myös väittänyt, että sen kieltäminen, ettei taloudellinen etu voisi koskaan olla tällainen merkittävä yleinen etu, on tarpeettoman joustamaton ja voi johtaa kohtuuttomiin seurauksiin.

91. Näyttää siltä, että tämän kysymyksen esitti ensin tuomari Hoffman Court of Appealin tuomiossa, ja ministeri nojautui tähän ensimmäisen kerran House of Lordsissa. Kysymyksen yhteys riidanalaiseen päätökseen ei ole lainkaan selvä, sillä ministeri ei viittaa taloudelliseen eikä muuhunkaan merkittävään yleiseen etuun. On kuitenkin kansallisen tuomioistuimen tehtävä soveltaa yhteisöjen tuomioistuimen antamaa vastausta asian tosiseikkoihin.

92. Perustelut, joilla asiassa Leybuchtin penkereet oikeutettiin erityissuojelualueen pienentäminen, nojautuivat pääasiallisesti väestönsuojelun tarpeisiin; yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "tulvavaara ja rannikon suojeleminen ovat riittävän vakavia syitä, joilla voidaan oikeuttaa pengerrystyöt ja rantarakennelmien vahvistaminen, edellyttäen, että nämä toimenpiteet rajoitetaan niin vähiin kuin mahdollista ja että ne johtavat ainoastaan vähimpään mahdolliseen erityissuojelualueen pienentämiseen". [51] On tietenkin otettava huomioon, että asiassa Leybuchtin penkereet annettiin tuomio jo luokitellun alueen osalta ja että se koski toimenpiteitä, joita jäsenvaltion oli 4 artiklan 4 kohdan mukaan toteutettava, kun artiklaa ei ollut

51 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-57/89, komissio v. Saksa, tuomion 23 kohta.

vielä muutettu eikä siihen ollut olemassa sellaista poikkeussäännöstäkuin mikä siihen elinympäristödirektiivin 7 artiklalla lisättiin. Mielestäni jäsenvaltiot voivat siten ottaa huomioon vastaavan merkittävän yleisen edun luokitellessaan erityissuojelualueita tai määrittäessään niiden rajoja, vaikka direktiivissä ei tältä osin säädetä mitään. Tästä seuraa kuitenkin myös, että jos tiettyä muutoin sopivaa aluetta ei luokitella erityissuojelualueeksi merkittävän yleisen edun vuoksi, jäsenvaltiolla on näiden säännösten mukaan velvollisuus toteuttaa korvaavia toimenpiteitä. Tältä osin olen samaa mieltä kuin Yhdistynyt kuningaskunta, joka on huomauttanut, että tällainen korvaamisvelvollisuus sisältyy kiinteästi 4 artiklan 1 ja 2 kohtaan, jotta niiden pääasiallinen velvoite täytettäisiin. Riidanalaisessa päätöksessä ei ole määräyksiä tällaisesta korvaamisesta.

93. Mitä tulee suhteellisuuteen, tällaisten suojatoimenpiteiden luonteeseen kuuluu, että tietyissä olosuhteissa ne voivat rajoittaa taloudellista kehitystä, mihin muutoin ei olisi perustetta. [52] Päätettäessä siitä, mikä on suhteellista, on tärkeää muistaa, kuten RSPB:n edustaja suullisessa käsittelyssä totesi, että lintujen elinympäristöjen huomattava väheneminen lintudirektiivin antamista edeltäneinä vuosikymmeninä ei tapahtunut yhdellä kertaa vaan oli monen pienen menetyksen yhteissumma; ratkaiseva seikka ei siten ole se, että tietty alue on kooltaan pieni.

94. Loppupäätelmäni on, että vaikka yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Leybuchtin penkereet katsonut, että merkittävä yleinen etu voidaan ottaa huomioon erityissuojelualueita luokiteltaessa ja määritettäessä niiden rajoja, taloudellisten vaatimusten ei voida katsoa olevan tällainen merkittävä yleinen etu.

iii) Toisen kysymyksen b kohta: mahdollisuus ottaa erityissuojelualueiden luokittelussa huomioon elinympäristödirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat taloudelliset syyt

95. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että tällä kysymyksellä voi olla merkitystä ainoastaan niiden luokittelupäätösten osalta, jotka on tehty elinympäristödirektiivin voimaantulon jälkeen, mutta että tässä tapauksessa luokittelupäätös tehtiin ennen kuin elinympäristödirektiivi oli pantu täytäntöön. Erittäin tärkeän yleisen edun käsite lisättiin todellakin lintudirektiiviin vasta elinympäristödirektiivillä, joten tämän näkökannan voitaisiin katsoa olevan oikea. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin toistuvasti todennut,

52 — Asiassa Leybuchtin penkereet Saksan hallitus väitti, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta 4 artiklan 4 kohdan soveltamisessa, mutta myönsi kuitenkin nimenomaisesti, että "erityissuojelualueilla yleisen taloudellisen edun, kuten matkailun, teollisuuden ja maatalouden edun, on väistyttävä lintujensuojelun asettamien vaatimusten tieltä" (edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-57/89, komissio v. Saksa, s. I-897 ja I-898).

että "yksinomaan kansallisen tuomioistuimen — — tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta". [53] Missään tapauksessa en ole samaa mieltä esitetystä elinympäristödirektiivin 7 artiklan tulkinnasta. Mikään tässä säännöksessä ei estä *tulevaisuudessa* soveltamasta sitä jo luokiteltuun alueeseen. House of Lords näyttää olevan sitä mieltä, että kysymyksellä on merkitystä sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi. Sen vuoksi pidän aiheellisena käsitellä sitä lyhyesti.

96. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että jäsenvaltioiden on voitava luokittelupäätöksissä ottaa huomioon "erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt", joihin sisältyvät "taloudellis- ja sosiaalisluontoiset" vaatimukset, ja että muunlainen näkökanta tarkoittaisi sitä, että päätöksentekomenettelyyn kokonaisuutena sisällytettäisiin tarpeettomia ja epätarkoituksenmukaisia yksityiskohtia ja että tarvittaisiin tarpeettomia hallintotoimia, jos alue pitäisi ensin luokitella, minkä jälkeen siihen sovellettaisiin välittömästi poikkeusmenettelyä.

97. Toisaalta sellaisen tapauksen välillä, jossa aluetta ei päätetä luokitella, ja toisaalta sellaisen tapauksen välillä, jossa alue ensin luokitellaan ja johon sen jälkeen jopa välittömästi sovelletaan poikkeusmenettelyä, ei ole kyse hallintomenettelyjen välisestä erosta. Jollei sellaista aluetta luokitella erityissuojelualueeksi, joka täyttää 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa mainitut vaatimukset, alueeseen ei voida soveltaa myöskään elinympäristödirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädettyjä suojaavia rajoituksia eikä varsinkaan 6 artiklan 4 kohdassa säädettyä vaatimusta siitä, että ekologian kannalta vahingollinen hanke voidaan toteuttaa ainoastaan, "jos muita vaihtoehtoja ei ole" ja jos "jäsenvaltio — — toteuttaa korvaavia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä".

98. Aikaisemmin ilmaisemaani kantaa, jonka mukaan 4 artiklan 1 ja 2 kohtaan liittyvässä päätöksentekomenettelyssä ei voida ottaa huomioon taloudellisia vaatimuksia, tukee 4 artiklaan tehtyjen lisäysten sanamuoto; neuvostohan ei muuttanut 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa siten, että jäsenvaltioilla olisi oikeus ottaa taloudelliset vaatimukset huomioon, vaan 4 artiklan 4 kohtaan tehdyillä muutoksilla annetaan jäsenvaltiolle rajoitettua harkintavaltaa ottaa tällaiset vaatimukset huomioon, jos ne ovat ristiriidassa jäsenvaltiolle direktiivin mukaan kuuluvien ekologisten velvoitteiden kanssa.

99. Edellä esitetyistä syistä olen sitä mieltä, ettei jäsenvaltio voi ottaa huomioon luokitteluvaiheessa taloudellisia vaatimuksia, vaikka se katsoisikin, että ne ovat erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavia taloudellisia syitä.

53 — Asia C-62/93, BP Supergas, tuomio 6.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1883, 10 kohta).

VI Ratkaisuehdotus

100. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi House of Lordsin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Jäsenvaltiolla ei ole oikeutta ottaa huomioon luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY 2 artiklassa mainitun kaltaisia taloudellisia vaatimuksia luokitellessaan erityisiä suojelualueita tai määrittäessään tällaisten alueiden rajoja direktiivin 4 artiklan 1 ja/tai 2 kohdan mukaisesti.

2) Luokiteltaessa erityistä suojelualuetta neuvoston direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 1 tai 2 kohdan mukaisesti

   a) jäsenvaltio voi ottaa huomioon yleisen edun, joka on direktiivissä tarkoitettua ekologista tavoitetta merkittävämpi yleinen etu, mutta tähän liittyy velvollisuus toteuttaa korvaavia toimenpiteitä. Taloudelliset vaatimukset eivät ole tässä tarkoitettu merkittävämpi yleinen etu;

   b) jäsenvaltio ei voi ottaa huomioon taloudellisia vaatimuksia, joiden se katsoo olevan luonnollisten elinympäristöjen ja luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu erittäin tärkeä yleisen edun kannalta pakottava syy.