

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER

12 päivänä joulukuuta 2002¹

1. Nyt esillä olevassa kanteessa Euroopan yhteisöjen komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY² 4 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

2. Direktiivillä pyritään kaikkien jäsenvaltioiden alueella luonnonvaraisina elävien lintulajien suojeluun. Sillä otetaan käyttöön näiden lajien suojelu-, hoito- ja sääntelyjärjestelmä.

3. Direktiivin 4 artikla koskee erityisiä toimia ja niihin verrattavia toimia. Sen 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on osoitettava erityisiksi erityissuojelualueiksi³ direktiivin liitteessä I mainittujen lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet. Sen 2 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus toteuttaa vastaavat toimenpiteet sellaisten säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien osalta, joita ei mainita liitteessä

I. Niillä on tällä perusteella velvollisuus kiinnittää erityistä huomiota kosteikkojen ja erityisesti kansainvälisesti merkittävien kosteikkojen suojeluun. Tämän artiklan 3 kohdassa säädetään lopuksi, että jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kaikki asiaan vaikuttavat tiedot, jotta komissio voi yhteensovittaa kyseisen säännöksen 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut alueet yhtenäiseksi kokonaisuudeksi.

4. Nyt esillä olevassa asiassa komissio esittää Italian tasavaltaa kohtaan kaksi kanneperustetta.

5. Komissio väittää ensinnäkin, että Italian tasavalta on rikkonut direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa. Se moittii sitä siitä, ettei se ole osoittanut erityissuojelualueiksi riittävää määrää sopivia alueita eikä tiettyjä kansainvälisesti merkittäviä kosteikkoja. Italian tasavalta kiistää tämän kanneperusteen.

6. Lisäksi komissio moittii Italian tasavaltaa siitä, että se on rikkonut direktiivin

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

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

3 — Tällä alaviitteellä ei ole merkitystä suomenkielisessä versiossa.

4 artiklan 3 kohtaa, koska se ei ole toimitannut kaikkia määräämiänsä erityissuojelualueita koskevia asiaan vaikuttavia tietoja. Tätä kanneperustetta Italian tasavalta ei kiistä.

7. Näistä seikoista ilmenee, että Italian tasavalta on kiistänyt vain ensimmäisen kanneperusteen, joka perustuu siihen, ettei se ole luokitellut erityissuojelualueiksi riittävää määrää sopivia alueita eikä tiettyjä kansainvälisesti merkittäviä kosteikkoja. Rajoitun siis tutkimaan ainoastaan tätä kanneperustetta, ja lisäksi ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyisi kanteen.

I Kanneperuste, jonka mukaan erityissuojelualueiksi ei ole luokiteltu riittävää määrää sopivia alueita eikä tiettyjä kansainvälisesti merkittäviä kosteikkoja

8. Komissio moittii Italian tasavaltaa siitä, että se on rikkonut direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa, koska se on jättänyt osoittamatta erityisiksi erityissuojelualueiksi direktiivin liitteessä I mainittujen lajien ja direktiivin liitteessä mainitsematta jääneiden, säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien suojelemiseen lukumäärältään riittävät sopivat alueet. Komissio moittii sitä myös siitä, että se on jättänyt luokittelematta erityissuojelualueiksi tiettyjä kansainvälisesti merkittäviä kosteikkoja.

9. Komissio nojautuu vuonna 1989 julkaistuun julkaisuun *Inventory of Important Bird Areas in the European Community* (selvitys Euroopan yhteisössä olevista tärkeistä lintualueista)⁴ todeten, että Italian alueella on 164 tärkeää lintualuetta ja että niiden kokonaispinta-ala on 3 609 070 ha. Joitakin näistä alueista ei vielääkään ole luokiteltu erityissuojelualueeksi.

10. Italian tasavalta toteaa, että komissio esittää puhtaasti abstrakteja arvosteluja, joihin jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista ei voida perustaa. Se väittää, ettei komissio ole väitteidensä tueksi esittänyt minkäänlaisia tieteellisiä seikkoja.

11. On muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan 1 ja 2 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvoite osoittaa erityissuojelualueiksi tiettyjä alueita niin liitteessä I mainittujen kuin siinä mainitsematta jääneiden, säännöllisesti esiintyvien lajien tosiasialiseksi suojelemiseksi, jotta muun muassa niiden eloonjääminen ja lisääntyminen varmistetaisiin niiden levinneisyysalueilla. Tämä velvollisuus koskee kaikkia sopivimpia alueita.⁵

⁴ — Jäljempänä vuoden 1989 IBA-selvitys.

⁵ — Ks. mm. asia C-3/96, komissio v. Alankomaat, tuomio 19.5.1998 (Kok. 1998, s. I-3031, 55 kohta).

12. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että jäsenvaltioiden on yksilöitävä sopivimmat alueet ja että niiden on käytettävä perustana yksinomaan direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdasta pääteltävissä olevia lintutieteellisiä arviointiperusteita.⁶ Tästä seuraa, että jäsenvaltioilla on näiden perusteiden yksilöinnin jälkeen velvollisuus osoittaa nämä alueet erityissuojelualueiksi ja kiinnittää erityistä huomiota kansainvälisesti merkittäviin kosteikkoihin. Direktiivissä ei kuitenkaan määrätä, millaisia jäsenvaltioiden soveltamien lintutieteellisten arviointiperusteiden on oltava sisällöltään.

13. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin todennut, että ”jäsenvaltioiden harkintavalta erityissuojelualueiksi sopivimpien kohteiden valinnassa ei siis ulotu siitä päättämiseen, osoitetaanko lintutieteellisten arviointiperusteiden mukaan erityissuojelualueiksi sopivimmilta vaikuttavat alueet erityissuojelualueiksi, vaan sitä on mahdollista käyttää ainoastaan sovellettaessa näitä arviointiperusteita direktiivin liitteessä I lueteltujen lajien suojelemiseen sopivimpien kohteiden yksilöimiseksi”.⁷ Tästä seuraa, että jäsenvaltioilla on harkintavalta, kun ne valitsevat erityissuojelualueiden määrittämisessä käytettäviä lintutieteellisiä ja tieteellisiä arviointiperusteita.⁸

14. Nyt esillä olevassa asiassa Italian tasavalta ei ole oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa eikä oikeudenkäynnin aikana tuonut esille, mitä lintutieteellisiä arviointiperusteita se aikoo käyttää erityissuojelualueita osoittaessaan. Koska niitä ei ole esitetty, komissio tukeutuu vuoden 1989 IBA-selvitykseen sisältyviin tieteellisiin arviointiperusteisiin. Asiakirjoista ilmenee, että IBA-selvitys on väline, jonka avulla komission on mahdollista tarkistaa, osoittavatko jäsenvaltiot todellisuudessa sopivimmat alueet erityissuojelualueiksi.

15. Vuoden 1989 IBA-selvitys ei tietenkään ole pakottava. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut, että siinä ”luetteloidaan luonnonvaraisten lintujen suojelun kannalta erittäin tärkeät alueet yhteisössä”.⁹

16. Komissio toteaa, että vuoden 1989 IBA-selvitys on myös Italian tasavallalle parhaiten dokumentoitu ja täsmällisin viitemuuttuja sen alueen erityissuojelualueita osoitettaessa.¹⁰ Kyseinen selvitys sisältyy muun muassa ”Tärkeiden lintualueiden luettelo”-nimisen tutkimukseen, jonka on tehnyt Italian lintujensuojeluliike vuonna 1991.

6 — Ks. mm. asia C-57/89, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-883, 20 kohta).

7 — Ks. em. asia komissio v. Alankomaat (tuomion 61 kohta). Ks. myös asia C-355/90, komissio v. Espanja, tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4221, 26 kohta).

8 — Ks. myös tältä osin Sadeleer, N., ”Bilan d'une décennie d'efforts législatifs en droit communautaire de la protection de la nature”, *Développements récents du droit communautaire de l'environnement*, Actes du colloque du 11 mai 1994, éd. Story-Scientia, s. 200, erityisesti s. 227—236, ja Wils, W. P. J., ”La protection des habitats naturels en droit communautaire”, *Cahiers de droit européen*, 1994, s. 398, erityisesti s. 405—407.

9 — Ks. em. asia komissio v. Alankomaat (tuomion 68 kohta).

10 — Komission asiamies on istunnossa korostanut, että Italian tasavalta on osallistunut IBA-selvityksen valmisteluun.

17. On korostettava, että Italian tasavalta ei ole koskaan kiistänyt vuoden 1989 IBA-selvityksen tieteellistä arvoa eikä vastustanut sitä, että komissio sitä käyttää. Tästä syystä olen sitä mieltä, että viimeksi mainittu on pätevästi perustanut perustelunsa tuossa selvityksessä esitettyihin tieteellisiin arviointiperusteisiin todetessaan, ettei jäsenyysselvointeita ole noudatettu, toisin kuin Italian tasavalta väittää.

18. Pääasian osalta komissio toteaa, että vuoden 1989 IBA-selvityksen mukaan Italian alueella on 164 tärkeää lintualuetta ja että niiden kokonaispinta-ala on 3 609 070 ha. Italian viranomaiset ovat tähän mennessä osoittaneet erityissuojelualueiksi 336 aluetta, eli 1 370 700 ha:n suuruisen alueen. Komissio lisää, että 194 näistä erityissuojelualueista ei käy edes osittain yksiin yhdenkään kyseisessä selvityksessä mainitun tärkeän lintualueen kanssa. Näin ollen useita direktiivin liitteessä I mainittuja lintulajeja eikä monia muitakaan muuttolintulajeja ei ole vielä asianmukaisesti suojeltu.

19. Italian hallitus toteaa, että Italiassa on osoitettu uusia erityissuojelualueita ja että ne kattavat kokonaisuudessaan tärkeät lintualueet. Italian tasavalta ei ole kuitenkaan, kuten komissio toteaa, esittänyt tästä minkäänlaisia todisteita perustellussa lausunnossa asetetun määräajan kuluessa. Näin ollen minusta vaikuttaa mahdottomalta hyväksyä Italian tasavallan väitettä tältä osin.

20. Komissio väittää lopuksi, että Italian tasavallan on vielä direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti osoitettava tietyt kansainvälisesti merkittävät kosteikot erityissuojelualueiksi. Sen mukaan kosteikot on määritettävä pikemminkin vuoden 1989 IBA-selvityksen mukaan, sillä siinä määritetyt alueet ovat maantieteellisesti laajempia kuin Ramsarissa (Iran) kansainvälisesti merkittävistä kosteikoista tehdyssä yleissopimuksessa.¹¹

21. Italian tasavalta toteaa, että toisin kuin komissio on väittänyt, sen osoittamiin erityissuojelualueisiin sisältyvät kaikki ne kosteikot, jotka ovat Ramsarin yleissopimuksen mukaan kansainvälisesti merkittäviä.

22. Komissio on määrittäessään jäsenyysselvointeiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessaan kansainvälisesti merkittävät kosteikot käyttänyt viitteenä sellaisia tärkeitä lintualueita, joihin sisältyy Ramsarin yleissopimuksen mukaisia alueita, eikä ainoastaan niitä alueita, jotka tässä yleissopimuksessa on määritetty kosteikoiksi. Tähän viitteeseen nojautuen Italiassa on jätetty merkittäviä alueita osoittamatta tai ne on osoitettu vain osittain.¹² Italian tasavalta ei kiistä näitä väitteitä.

23. Edellä esitetty huomioon ottaen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy jäsenyysselvointeiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kokonaisuudessaan.

11 — Ks. 2.2.1971 tehty yleissopimus, laitos 996 UNTS, s. 245.

12 — Vastine, s. 4.

Ratkaisuehdotus

24. Ehdotan siis, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa seuraavaa:

1) Italian tasavalta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se

— ei ole osoittanut erityissuojelualueiksi direktiivin 79/409/ETY liitteessä I mainittujen lajien ja muiden tässä liitteessä mainitsematta jääneiden, säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimpia alueita, ja koska se

— on jättänyt toimittamatta komissiolle kaikki ne asiaan vaikuttavat tiedot, jotka ovat tarpeen direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen alueiden sellaiseksi yhteensovittamiseksi, että ne vastaavat lajien suojelutarpeita.

2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.