

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

18 päivänä toukokuuta 2006¹

I Johdanto

1. Esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään tulkitsemaan luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY² (jäljempänä luontotyyppidirektiivi) 3 artiklan 1 kohtaa yhdessä direktiivin johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen kanssa. Verwaltungsgerichtshof kysyy erityisesti, mitä suojelutoimia on toteutettava sellaisten alueiden tapauksessa, joilla on ensisijaisesti suojeltavia luontotyypejä tai lajeja ja joita ei ole vielä merkitty luontotyyppidirektiivin 4 artiklan 2 kohdan 3 alakohdan mukaisesti komission vahvistamaan luetteloon yhteisön tärkeinä pitämistä alueista.

¹ – Alkuperäinen kieli: hollanti.

² – EYVL L 206, s. 7.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Yhteisön lainsäädäntö

2. Luontotyyppidirektiivin johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa säädetään, että yhteisön tärkeinä pitämien luontotyyppien ja lajien suotuisan suojelun tason saattamiseksi ennalleen tai sen säilyttämiseksi on tarpeen osoittaa erityisten suojelutoimien alueita yhtenäisen eurooppalaisen ekologisen verkoston aikaansaamiseksi määritellyn aikataulun mukaisesti.

3. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan perustetaan erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto, 'Natura 2000'. Tämän verkoston avulla, joka koostuu alueista, joilla on liitteessä I lueteltuja luontotyypejä ja liitteessä II lueteltujen lajien elinympäristöjä, on varmistettava kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella.

4. Direktiivin 4 artiklassa säädetään menettelystä, jonka mukaisesti alueet, joilla on direktiivissä suojeltuja lajeja ja luontotyypppejä, osoitetaan erityisten suojelutoimien alueiksi. Artiklan 1–5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jokaisen jäsenvaltion on laadittava liitteessä III (1 vaihe) vahvistettujen perusteiden ja asianmukaisen tieteellisen tietämyksen perusteella luettelo alueista, josta ilmenee, mitä liitteen I luontotyypppejä ja liitteen II luontaisia lajeja sen kansallisella alueella olevilla alueilla on. – –

Luettelo on toimitettava komissiolle kolmen vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksiantamisesta yhdessä kutakin aluetta koskevien tietojen kanssa. – –

2. Komissio laatii yhteisymmärryksessä kunkin jäsenvaltion kanssa ja niiden esittämien luetteloiden pohjalta liitteessä III (2 vaihe) vahvistettujen perusteiden mukaan jokaisen 1 artiklan c alakohdan iii alakohdassa mainittujen niiden luonnonmaantieteellisen alueen osalta ja 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen aluekokonaisuuden osalta luonnoksen yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloksi, josta ilmenevät alueet, joilla on yksi tai useampia ensisijaisesti suojeltavia luontotyypppejä tai yksi tai useampia ensisijaisesti suojeltavia lajeja.

Jäsenvaltiot, joiden ilmoittamat yhden tai useampia ensisijaisesti suojeltavia luonto-

tyyppejä tai lajeja sisältävät alueet käsittävät yli 5 prosenttia sen alueesta, voivat yhteisymmärryksessä komission kanssa pyytää, että liitteessä III (2 vaihe) lueteltuja perusteita sovelletaan joustavammin niiden alueella olevien, yhteisön tärkeinä pitämien alueiden verkostoa valittaessa.

Komissio hyväksyy 21 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen luettelon valituista yhteisön tärkeänä pitämistä alueista, joilla on yksi tai useampia ensisijaisesti suojeltavia luontotyypppejä ja yksi taikka useampia ensisijaisesti suojeltavia lajeja.

3. Edellä 2 kohdassa mainittu luettelo laaditaan kuuden vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksiantamisesta.

4. Kun yhteisön tärkeänä pitämä alue on hyväksytty 2 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen, kyseisen jäsenvaltion on muodostettava tämä alue erityisten suojelutoimien alueeksi mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuuden vuoden kuluessa – –.

5. Kun alue on merkitty 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuun luetteloon, sitä koskevat 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan säännökset.”

5. Direktiivin liitteessä III säädetään kansallisiin luetteloihin merkittyjen alueiden tärkeyden arvioimiseksi yhteisön kannalta seuraavaa (2 vaihe):

1. Kaikki jäsenvaltioiden 1 vaiheessa yksilöimät alueet, joilla on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, katsotaan yhteisön tärkeiksi pitämiksi alueiksi.
2. Arvioitaessa jäsenvaltioiden luetteloihin sisältyvien muiden alueiden tärkeyttä yhteisön kannalta, esimerkiksi sitä, miten ne vaikuttavat liitteessä I mainitun luontotyypin tai liitteessä II mainitun lajin suotuisan suojelutason säilyttämiseen tai ennalleen saattamiseen ja/tai Natura 2000:n yhtenäisyyteen, otetaan huomioon seuraavat seikat:

– –”

6. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi,

joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin.

7. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta saattavat vaikuttaa tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.

8. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet. Jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat

ovat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka, komission lausunnon mukaan, muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin.

Tällaista toimenpidettä ei saa toteuttaa, jos toimivaltaiset luonnonsuojeluviranomaiset taikka laitokset eivät samanaikaisesti taikka välittömästi tämän jälkeen aloita lopullista suojelutoimea koskevaa menettelyä.”

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

B Kansallinen lainsäädäntö

9. Bayerisches Naturschutzgesetzin (Baijerin luonnonsuojelulaki) 48 §:n 2 momentti kuuluu seuraavasti:

”III luvun mukaisten säännösten antamiseen asti 45 §:n nojalla toimivaltaiset luonnonsuojeluviranomaiset tai laitokset voivat määrätä III luvussa säädettyjä muuttamiskieltoja suojelualueiden ja suojelukohteiden väliaikaiseksi turvaamiseksi antamallaan asetuksella taikka yksittäismääräyksellä enintään kahden vuoden ajan, jos on pelättävissä, että muutoksilla vaikutetaan suojeluhankkeen tavoitteeseen; jos erityiset olosuhteet niin vaativat, voidaan tätä määräaikaa jatkaa yhdellä vuodella.

10. Pääasian kantajat vastustavat uuden A 94 -moottoritien, joka yhdistää Münchenin Kaakkois-Baijeriin ja varmistaa yhteyden Itävaltaan, tietyn osuuden rakentamista. Tämä moottoritie on luokiteltu Saksan liittotasavallan moottoriteiden laajennussuunnitelmissa ja tarvearvioinneissa ”välttämättömän kiireelliseksi”. Lisäksi A 94 -moottoritie on sisällytetty suunniteltuna tieyhteytenä Euroopan laajuista liikenneverkkoa koskevaan ohjelmaan.

11. Kiistanalainen osuus kulkee sellaisten alueiden halki, joita Saksan liittotasavalta ehdotti 29.11.2004 päivätyssä kirjeessään komissiolle yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi eurooppalaisessa Natura 2000 -verkostossa. Ilmoitukseen sisältyneistä ekologisista tiedoista ilmenee, että on muun muassa kysymys ensisijaisesti suojeltavasta luontotyypistä – tulvametsästä, jossa kasvaa tervaleppiä (*Alnus glutinosa*) ja saarnia (*Fraxinus*

excelsior) –, joka sisältyy luontotyyppidirektiivin liitteessä I olevaan luetteloon. Kyseisiä alueita ei ole vielä merkitty luontotyyppidirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti komission vahvistamaan luetteloon yhteisön tärkeinä pitämistä alueista.

tai lajeja ja jotka voidaan yksilöidä yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi, ennen kuin ne voidaan merkitä Euroopan yhteisöjen komission direktiivin 21 artiklan mukaisessa menettelyssä vahvistamaan luetteloon yhteisön tärkeinä pitämistä alueista?

12. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että direktiivin tavoitteiden mukaisiin mahdollisiin toimiin on ryhdyttävä. Koska asian käsittelyn tässä vaiheessa ei ole pois suljettua, että mahdolliset toimet voivat vaikuttaa merkittävästi ensisijaisesti suojeltavaan luontotyyppiin eli tulvametsään, toimet kyseisellä alueella voivat olla ristiriidassa direktiivissä säädettyjen velvoitteiden kanssa.

2) Mikä vaikutus suojelujärjestelmään on sillä, jos kyseiset alueet sisältyvät jo direktiivin 92/43/ETY 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissiolle toimitettuun kansallisten alueiden luetteloon?

13. Verwaltungsgerichtshof on lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kolme ennakkoratkaisukysymystä:

”1) Kun otetaan huomioon EY 10 artiklan toisen kohdan mukainen lojaliteettivelvollisuus, mitä suojelujärjestelmää direktiivin 92/43/ETY 3 artiklan 1 kohdassa, jota on tulkittava yhdessä direktiivin kuudennen perustelukappaleen kanssa, edellytetään yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-117/03 13.1.2005 annetun tuomion perusteella erityisesti sellaisilla alueilla, joilla on ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä

3) Riittääkö direktiivin 92/43/ETY 3 artiklan 1 kohdassa, jota on tulkittava yhdessä direktiivin johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen kanssa, säädettyjen yhteisön oikeuden vaatimusten täyttämiseksi mainittujen alueiden osalta Bayerisches Naturschutzgesetzesin 48 §:n 2 momentin mukainen kansallinen suojelujärjestelmä, kun otetaan huomioon EY 10 artiklan toisen kohdan mukainen lojaliteettivelvollisuus?”

14. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Bund Naturschutz in Bayern, J. Märkl ym. sekä Friederike Nischwitz ym. (jäljempänä pääasian kantajat), Freistaat Bayern sekä komissio. Kaikki ovat esittäneet kantansa 6.4.2006 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

IV Asian arviointi

15. Kahdella ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa tarkennusta siihen, mitä suojelun tasoa on sovellettava alueisiin, joilla on erityisesti ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppisiä ja/tai lajeja ja jotka voidaan katsoa yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi mutta joita ei ole vielä merkitty luontotyyppidirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti komission vahvistamaan luetteloon yhteisön tärkeinä pitämistä alueista.

16. Lisäksi ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko alueita, joita ei ole vielä merkitty komission vahvistamaan luetteloon yhteisön tärkeinä pitämistä alueista, suojeltava soveltaen yhteisön oikeuden mukaista suojelujärjestelmää vai onko jäsenvaltioiden varmistettava alueiden suojelu sopivin toimenpitein ainoastaan kansallisen suojelujärjestelmän puitteissa. Vastauksen perusteella kansalli-

nen tuomioistuin voi selvittää, millaisten normien ja soveltamisedellytysten perusteella suunnitelmiin oletettavasti liittyviä säännösten rikkomisia on arvioitava.

17. Aluksi on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden direktiivistä johtuva velvoite saavuttaa siinä säädetty tulos sekä niiden velvollisuus EY 10 artiklan nojalla toteuttaa kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, kohdistuu kaikkiin jäsenvaltioiden julkisen vallan käyttäjiin eli myös tuomioistuimiin niiden toimivallan rajoissa.³

18. Tästä aiheutuu, että kansallisen tuomioistuimen on kansallista lainsäädäntöä soveltaessaan tulkittava kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta direktiivissä tarkoitettu tulos saavutetaisiin ja EY 249 artiklan kolmatta kohtaa näin noudatettaisiin.⁴

19. Esille nousee kysymys, millainen suojelu olisi luontotyyppidirektiivin mukaan järjes-

3 – Ks. esim. asia 14/83, Von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984 (Kok. 1984, s. 1891, Kok. Ep. VII, s. 557, 26 kohta) ja asia C-106/89, Marleasing, tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4135, Kok. Ep. X, s. 599, 8 kohta).

4 – Ks. asiassa Von Colson ja Kamann annetun tuomion 26 kohta ja asiassa Marleasing annetun tuomion 8 kohta.

tettävä alueille, jotka voidaan katsoa yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi mutta joita ei ole vielä merkitty komission vahvistamaan luetteloon yhteisön tärkeinä pitämistä alueista.

direktiivin 21 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen luettelon valituista yhteisön tärkeänä pitämistä alueista (4 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta ja 3 kohta). Lopuksi jäsenvaltiot osoittavat yhteisön tärkeinä pitämät alueet erityisten suojelutoimien alueiksi (4 artiklan 4 kohta).

20. Direktiivin tavoitteena on yhtenäisen eurooppalaisen ekologisen verkoston aikaansaaminen sen edistämiseksi, että jäsenvaltioiden alueilla olevien luonnonvaraisten eläin- ja kasvikantojen suotuisan suojelun taso säilytetään tai saatetaan ennalleen.⁵ Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on osoitettava erityisten suojelutoimien alueita luontotyyppidirektiivin 4 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti.⁶

22. Luontotyyppidirektiivissä säädetyn aikataulun mukaisesti jäsenvaltioiden on esitettävä komissiolle kolmen vuoden kuluessa eli ennen 10.6.1995 kaikki alueet, jotka voivat kuulua Natura 2000:een. Tämän jälkeen komission on kuuden vuoden kuluessa direktiivin tiedoksi antamisesta eli ennen 10.6.1998 laadittava näiden ehdotusten pohjalta luettelo yhteisön tärkeinä pitämistä alueista, jotka sisällytetään Natura 2000:een. Jäsenvaltioiden on lopuksi kuuden vuoden kuluessa eli ennen 10.6.2004 osoitettava yhteisön tärkeinä pitämät alueet erityisten suojelutoimien alueiksi.

21. Direktiivin 4 artiklassa säädettyssä erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista koskevassa menettelyssä on neljä vaihetta. Aluksi jokainen jäsenvaltio laatii alueista luettelon, josta ilmenee, mitä liitteen I luontotyypppejä ja liitteen II luontaisia lajeja alueilla on (4 artiklan 1 kohta). Tämän jälkeen komissio laatii jäsenvaltioiden esittämien luetteloiden pohjalta ja yhteisymmärryksessä kunkin jäsenvaltion kanssa luonnoksen yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloksi (4 artiklan 2 kohdan ensimmäinen ja toinen alakohta). Sitten komissio hyväksyy

23. Saksan hallitus on toimittanut luontotyyppidirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissiolle 29.11.2004 luettelon luontotyyppialueista. Komissio ei ole vielä merkinnyt näitä alueita yhteisön luetteloon.

5 – Direktiivin johdanto-osan ensimmäinen, kolmas, neljäs, viides ja kuudes perustelukappale.

6 – Direktiivin johdanto-osan kuudes ja seitsemäs perustelukappale.

24. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa *Società Italiana Dragaggi* 13.1.2005 annetussa tuomiossa⁷ yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli pyynnön mukaisesti luontotyyppidirektiivin 6 artiklan soveltamista. Asia koski sitä, että italialainen viranomainen peruutti pohjalietteen ruoppaustöitä eräässä satamassa koskeneen hankintamenettelyn, koska alue, jolle pohjaliete olisi läjitettävä, sijaitsi alueella, jota Italia oli luontotyyppidirektiivin mukaisesti esittänyt komissiolle suojeltavaksi alueeksi. Asiassa nousi esille kysymys, sovelletaanko luontotyyppidirektiivin 6 artiklassa säädettyjä suojelusäännöksiä, vaikka direktiivin 4 artiklassa säädettyä alueen osoittamista koskevaa menettelyä ei ole saatu päätökseen. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomiossaan seuraavaa:

”– – direktiivin 4 artiklan 5 kohtaa on tulkittava siten, että direktiivin 6 artiklan 2–4 kohdassa säädettyjä suojelutoimenpiteitä on sovellettava yksinomaan alueisiin, jotka on direktiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti merkitty komission tämän direktiivin 21 artiklassa tarkoitettuna menettelyn mukaisesti vahvistamaan yhteisön tärkeinä pitämiksi valittujen alueiden luetteloon.

Tästä ei kuitenkaan seuraa, että jäsenvaltioiden ei pitäisi suojella alueita siitä lähtien, kun ne ehdottavat niitä direktiivin 4 artiklan 1 kohdan perusteella alueiksi, jotka voidaan yksilöidä yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi, komissiolle toimitettavassa kansallisessa luettelossa.

Jos näitä alueita ei suojella asianmukaisesti tästä hetkestä lähtien, muun muassa direktiivin johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa ja sen 3 artiklan 1 kohdassa mainittujen luontotyyppien sekä luonnonvaraisen elämistön ja kasviston suojelutavoitteiden toteutuminen saattaa vaarantua. – –”⁸

25. Edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2–4 kohdassa säädettyjä suojelutoimenpiteitä edellytetään ainoastaan niiden alueiden osalta, jotka komissio on merkinnyt yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon.

26. Kuten pääasian kantajat ja myös komissio korostavat, jäsenvaltiot eivät saa *Natura 2000*:n tullessa asteittain voimaan aiheuttaa vahinkoa alueille tai muuten heikentää

7 – Asia C-117/03, *Società Italiana Dragaggi*, tuomio 13.1.2005 (kok. 2005, s. I-167).

8 – Em. asiassa *Società Italiana Dragaggi* annetun tuomion 25–27 kohta.

alueiden laatua. Vaikkakaan jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta saattaa direktiivin täytäntöönpanotoimia voimaan ennen määräajan päättymistä, EY 10 artiklan toisen kohdan soveltamisesta yhdessä EY 249 artiklan kolmannen kohdan ja direktiivin itsensä kanssa seuraa, että jäsenvaltioiden on tämän määräajan kuluessa pidätyttävä ryhtymästä toimiin, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen.⁹ Tämä pätee myös sellaisessa tilanteessa, että yhteisön tärkeinä pitämien alueiden osoittamista koskeva menettely, jota tässä asiassa edellytetään luontotyyppidirektiivin 4 artiklan mukaisesti, on vielä käynnissä.

27. Jäsenvaltioiden velvoite pidättäytyä toimista, jotka voisivat vakavasti vaarantaa luontotyyppidirektiivissä säädetyn tavoitteen toteutumisen, on täytettävä moitteettomasti, kun luontotyyppidirektiivissä säädettyä aikataulua ei ole kyetty noudattamaan. Tämän aikataulun mukaisesti eurooppalainen ekologinen verkosto olisi pitänyt saada valmiiksi ennen 10.6.2004. Jos aikataulua olisi noudatettu, luontotyyppidirektiivin 6 artiklassa säädettyä suojelua olisi sovellettu kyseisiin alueisiin. Komissio viittaa kirjallisissa huomautuksissaan siihen, että aikataulua ei ole voitu noudattaa, koska jäsenvaltiot ovat

viivästyneet pahasti alueiden ehdottamisessa.¹⁰

28. Sitä mukaa kun jäsenvaltio viivästyy yhä enemmän yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luettelon vahvistamisessa ja erityisten suojelutoimien alueiden osoittamisessa, kyseiset alueet tarvitsevat pitemmälle menevää suojelua. Tällöin ei ole merkitystä sillä, onko kysymys alueista, jotka on merkitty luontotyyppidirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissiolle lähetettyyn ehdotettujen alueiden kansalliseen luetteloon, tai alueista, jotka olisi pitänyt luonteensa perusteella merkitä yhteisön luetteloon mutta joita jäsenvaltio ei ole vielä ehdottanut komissiolle yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi eurooppalaisessa Natura 2000 -verkostossa. Molemmissa tapauksissa jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että alueen kansallinen ekologinen merkitys säilyy siihen saakka, että komissio vahvistaa yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luettelon.

29. Pääasian kantajat väittävät, että jäsenvaltioiden velvoitteesta pidättäytyä toimista,

9 – Asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7411, 45 kohta).

10 – Yhteisöjen tuomioistuinin totesi, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut luontotyyppidirektiivin mukaisia velvoitteita, koska se ei ole toimittanut komissiolle asetetussa määräajassa direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa mainittua luetteloa alueista eikä näitä alueita koskevia tietoja kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti. Ks. asia C-71/99, komissio v. Saksa, tuomio 11.9.2001 (Kok. 2001, s. I-5811). Ks. myös asia C-67/99, komissio v. Irlanti, tuomio 11.9.2001 (Kok. 2001, s. I-5757) ja asia C-220/99, komissio v. Ranska, tuomio 11.9.2001 (Kok. 2001, s. I-5831).

jotka voisivat vakavasti vaarantaa luontotyyppidirektiivissä säädetyn tavoitteen toteutumisen, johtuu ehdoton muuttamiskielto.

30. Bund Naturschutz in Bayern, J. Märkl ja muut sekä F. Nischwitz katsovat, että jäsenvaltiot ovat velvollisia säilyttämään alueet asianmukaisessa kunnossa siihen saakka, että komissio voi todeta, onko alueet merkittävä yhteisön luetteloon yhteisön tärkeinä pitäminä alueina. Kantajien mukaan tällaisia alueita koskee myös heikentämiskielto. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltiot eivät saisi tehdä mitään muutoksia, jotka vaikuttavat alueen merkitykseen. Kantajat myös katsovat, että ehdotonta muuttamiskieltoa lievempi toimenpide ei varmistaisi riittävällä tavalla alueiden ekologisen merkityksen säilymistä.

31. Freistaat Bayern sitä vastoin katsoo, että direktiivin tavoitteen toteuttamista ei saa vaarantaa eikä sitä saa muulla tavoin horjuttaa mutta että tämä ei kuitenkaan johda alueen ehdottamaan muuttamiskieltoon. Komissiolle lähetettyyn kansalliseen luetteloon merkittyjen alueiden vahingoittamiskielto ei merkitse sitä, että kaikki muuttaminen olisi kiellettyä.

32. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklassa säädetään suojelutoimenpiteistä, jotka on vahvistettava niiden alueiden osalta, jotka on merkitty komission vahvistamaan luetteloon yhteisön tärkeinä pitämistä alueista. Kyseisen artiklan 4 kohdassa 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. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet. Jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat ovat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka, komission lausunnon mukaan, muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin.”

33. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 4 kohdan sanamuodon perusteella direktiivissä ei säädetä ehdotonta muuttamiskieltoa. Suunnitelmien tai hankkeiden toteuttamiselle asetetaan kuitenkin tiukkoja edellytyksiä. Tiettyjä suunnitelmia ja hankkeita voidaan toteuttaa ainoastaan erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä. Samalla erityisiin alueisiin, joilla on ensisijaisesti

suojeltavia luontotyypppejä tai lajeja, sovelletaan vielä tiukempia edellytyksiä.

34. Mielestäni luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädettyjä edellytyksiä on sovellettava analogisesti siihen saakka, että komissio on vahvistanut luettelon. Tämä merkitsee sitä, että suunnitelmien ja hankkeiden vahvistamisessa voidaan ottaa huomioon muut syyt. Ehdoton muuttamiskielto on tämän säännöksen valossa liian pitkälle menevä alueiden suojelutoimenpide.

35. Jäsenvaltioiden on kuitenkin huolehdittava siitä, että luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelun, josta on säädetty muun muassa luontotyyppidirektiivin johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa ja 3 artiklan 1 kohdassa, tavoitteiden saavuttaminen ei vaarannu vakavasti. Siten suunnitelmia ja hankkeita voidaan toteuttaa ainoastaan siinä tapauksessa, että ne eivät ole ristiriidassa alueen kansallisen ekologisen merkityksen kanssa. Samalla jäsenvaltioiden on ryhdyttävä toimiin, joilla huolehditaan siitä, että alueisiin kohdistuva lopullinen vaikutus on mahdollisimman pieni. Jäsenvaltioiden toimien on myös oltava mahdollisimman vähän haitallisia, eivätkä toimet saa kokonaisuudessaan johtaa siihen, että alueen oleellinen arvo häviää.

36. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädettyjä edellytyksiä, jotka koskevat

erityisiä alueita, joilla on ensisijaisesti suojeltavia luontotyypppejä tai lajeja, on sovellettava tiukasti. Tällaisessa tapauksessa alueita on välttämätöntä suojella niihin kohdistuvien uhkien vuoksi. Direktiivin johdanto-osassa korostetaan sitä, että luontotyypit huononevat jatkuvasti jäsenvaltioiden Euroopassa olevilla alueilla ja yhä useampi luonnonvarainen laji on vakavasti uhanalainen ja että uhanalaiset elinympäristöt ja lajit ovat osa yhteisön luonnon perintöä ja niihin kohdistuvat uhat ovat usein maiden rajat ylittäviä, joten elinympäristöjen ja lajien suojelemiseksi on tarpeen toteuttaa toimenpiteitä yhteisön tasolla. Suojeluun tähtäävien toimenpiteiden nopea täytäntöönpano on siten hyvin tärkeää, kuten direktiivin johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa suositellaan.¹¹

37. Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, heikentääkö A 94 -moottoritietä koskevan suunnitelman toteuttaminen aluetta ja onko se ristiriidassa alueen kansallisen ekologisen merkityksen kanssa.

38. Edellä esitetyn perusteella kolmanteen ennakkoratkaisukysymyksen ei ole tarpeen vastata.

11 - Toimenpiteiden nopea täytäntöönpano ei onnistu, koska jäsenvaltiot ovat viivästyneet pahasti alueiden ehdottamisessa. Luontotyyppidirektiivissä säädetyn aikataulun mukaisesti eurooppalainen ekologinen verkosto olisi pitänyt saada valmiiksi ennen 10.6.2004.

V Ratkaisuehdotus

39. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Jäsenvaltioiden on luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/EY mukaan, kun sitä tulkitaan yhdessä erityisesti EY 10 artiklan ja EY 249 artiklan kanssa, huolehdittava siitä, että sellaisten suunnitelmien tai hankkeiden toteuttaminen, joka voisi vaarantaa vakavasti direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen, ei ole ristiriidassa jäsenvaltioiden ehdottamien alueiden tai niiden alueiden, jotka olisi pitänyt luonteensa perusteella merkitä yhteisön luetteloon, ekologisen merkityksen kanssa. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, onko tämä tilanne kyseessä oikeudenkäynnin kohteena olevissa suunnitelmissa.