

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

20 päivänä maaliskuuta 2003 *

Asiassa C-378/01,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään G. Valero Jordana ja R. Amorosi, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehinään U. Leanza ja avvocato dello Stato M. Fiorilli, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna, 4 artiklan 1—3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

osoittanut erityissuojelualueiksi lukumäärältään ja kooltaan riittävää määrää kyseisen direktiivin liitteessä I tarkoitettujen lajien sekä muiden Italiassa säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien suojelemiseen sopivimpia alueita, eikä se ole toimittanut komissiolle kaikkia asiaan vaikuttavia tietoja useimmista sen osoittamista tällaisista alueista,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissochet sekä tuomarit R. Schintgen, C. Gulmann (esittelevä tuomari), F. Macken ja N. Colneric,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten esittämät suulliset huomautukset 14.11.2002 pidetyssä istunnossa, jossa komission asiamiehenä toimi R. Amorosi ja Italian tasavallan asiamiehenä avvocato dello Stato A. Cingolo,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.12.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 2.10.2001 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1; jäljempänä direktiivi), sellaisena kuin se on muutettuna, 4 artiklan 1—3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole osoittanut erityissuojelualueiksi lukumäärältään ja kooltaan riittävää määrää kyseisen direktiivin liitteessä I tarkoitettujen lajien sekä muiden Italiassa säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien suojelemiseen sopivimpia alueita, eikä se ole toimittanut komissiolle kaikkia asiaan vaikuttavia tietoja useimmista sen osoittamista tällaisista alueista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 2 Direktiivin 2 artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet [luonnonvaraisina elävien] lintulajien kantojen ylläpitämiseksi [jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvalla alueella, jossa perustamissopimusta sovelletaan,] sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset taikka näiden kantojen mukauttamiseksi tähän tasoon”.

3 Direktiivin 4 artiklan 1—3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän direktiivin liitteessä I mainittujen lajien elinympäristöjä on suojeltava erityistoimin, jotta varmistetaan lajien eloonjääminen ja lisääntyminen niiden levinneisyysalueella.

Tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota:

- a) lajeihin, jotka ovat vaarassa kuolla sukupuuttoon;
- b) lajeihin, jotka ovat herkkiä tietyille muutoksille niiden elinympäristössä;
- c) lajeihin, joita pidetään harvinaisina niiden pienen kannan tai alueellisesti suppean levinneisyyden takia;
- d) muihin lajeihin, jotka vaativat erityistä huomiota niiden erityislaatuisen elinympäristön vuoksi.

Arvioissa otetaan huomioon lintukantojen kehityssuunnat ja muutokset.

Jäsenvaltioiden on osoitettava erityisiksi erityissuojelualueiksi näiden lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet sillä maantieteellisellä vesi- ja maa-alueella, johon tätä direktiiviä sovelletaan.

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava vastaavat toimenpiteet sellaisten säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien osalta, joita ei luetella liitteessä I, ottaen huomioon niiden suojelun tarve sillä maantieteellisellä vesi- ja maa-alueella, johon tätä direktiiviä sovelletaan, kun kyseessä ovat niiden muuttoreittien varrella sijaitsevat pesimä-, sulkasato- ja talvehtimisalueet ja levähdyspaikat. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden on kiinnitettävä erityistä huomiota kosteikkojen ja erityisesti kansainvälisesti merkittävien kosteikkojen suojeluun.

3. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kaikki asiaan vaikuttavat tiedot, jotta komissio voi tehdä sellaista yhteensovittamista koskevia 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.”

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

- 4 Katsottuaan, että Italian tasavalta ei ollut noudattanut eräitä direktiivin 4 artiklaan perustuvia velvoitteita, komissio kehotti 18.3.1994 päivätyllä virallisella huomautuksella kyseistä jäsenvaltiota esittämään asiaa koskevat huomautuksensa.

- 5 Kyseisessä kirjeessään komissio korosti erityisesti sitä, että Italian tasavalta ei ollut vielä saanut osoitettua lukumäärältään ja kooltaan sopivia erityissuojelualueita direktiivin liitteessä I tarkoitettuja lajeja varten eikä liioin muita Italiassa säännöllisesti esiintyviä muuttavia lajeja varten. Komission mukaan Italian viranomaiset olivat osoittaneet ainoastaan 74 erityissuojelualueetta, joiden koko oli noin 310 400 hehtaaria, ja tämän lisäksi näistä 74 alueesta 22 oli sellaisia alueita, jotka eivät olleet merkittäviä lintualueita. Lisäksi komissio moittii kyseisiä viranomaisia asianmukaisten määrällisten tietojen toimittamatta jättämisestä useimpien osoitettujen erityissuojelualueiden osalta, minkä johdosta komissio ei ole pystynyt toteuttamaan kaikkia tarvittavia tarkastuksia eikä soveltamaan yhteen näiden Italian erityissuojelualueiden kokonaisuutta.
- 6 Italian viranomaiset ovat 21.11.1994 ja 15.5.1997 välisenä aikana komissiolle osoittamallaan useilla kirjeillä ilmoittaneet sille yhteensä 34 uuden erityissuojelualueen osoittamisesta, ja ne ovat myös toimittaneet komissiolle näitä alueita koskevat tekniset tiedot.
- 7 Katsottuaan, että Italian tasavallan toteuttamat toimenpiteet direktiivin 4 artiklassa säädettyjen velvoitteiden noudattamiseksi olivat edelleen riittämättömiä, komissio lähetti 18.8.1998 päivätyllä kirjeellään perustellun lausunnon, jossa se totesi, että luokittelu erityissuojelualueiksi oli kyseisen 4 artiklan vaatimukset huomioon ottaen edelleen selvästi riittämätöntä ja että komissiolle ei ollut toisaalta vielääkään toimitettu suurta osaa niistä tiedoista, jotka koskevat monia kyseisen jäsenvaltion osoittamia erityissuojelualueita. Komissio kehotti kyseistä jäsenvaltiota ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin perustellun lausunnon noudattamiseksi kahden kuukauden kuluessa kyseisen lausunnon tiedoksiantamisesta.
- 8 Italian hallitus toimitti komissiolle 19.11.1998 ja 9.8.2000 välisenä aikana useita ilmoituksia, joilla se tiedotti komissiolle uusien erityissuojelualueiden osoittamisesta ja joiden välityksellä se toimitti komissiolle teknisen aineiston, joka koski kyseisiä uusia erityissuojelualueita sekä aikaisemmin osoitettuja erityissuojelualueita.

- 9 Komission katsottua, että se ei voi näiden ilmoitusten perusteella päätellä Italian tasavallan noudattaneen direktiivin 4 artiklaan perustuvia velvoitteitaan, se on päättänyt nostaa tämän kanteen.

Kanne

Erityissuojelualueiksi osoitettujen alueiden lukumäärän ja koon riittämättömyys

Asianosaisten lausumat

- 10 Komissio nojautuu vuonna 1989 julkaistuun Inventory of Important Bird Areas in the European Community -nimiseen julkaisuun (selvitys Euroopan yhteisössä olevista tärkeistä lintualueista; jäljempänä IBA 89 -selvitys) todeten, että Italian tasavalta ei ole osoittanut erityissuojelualueiksi lukumäärältään ja kooltaan riittävää määrää direktiivin liitteessä I tarkoitettujen lajien sekä muiden Italiassa säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien suojelemiseen sopivimpia alueita, joten Italian tasavalta on siten jättänyt noudattamatta direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohtaan perustuvat velvoitteensa. Sillä edellytyksellä, että päinvastaista tieteellistä näyttöä ei esitetä, IBA 89 -selvityksessä lueteltuja alueita voidaan pitää keskeisinä alueina kyseisessä liitteessä mainittujen lajien sekä muiden muuttavien lajien suojelemiselle. Kyseiset alueet on näin ollen osoitettava edellä mainitussa säännöksessä tarkoitetuiksi erityissuojelualueiksi. Kyseisen selvityksen perusteella Italiassa on kuitenkin 164 tärkeää lintualueita, joiden kokonaispinta-ala on 3 609 070 hehtaaria. Italian viranomaiset ovat tähän mennessä osoittaneet 336 aluetta erityissuojelualueiksi, joiden kokonaispinta-ala on 1 370 700 hehtaaria. Komission mukaan 194 aluetta näistä erityissuojelualueista eivät ole edes osittain yhtäläisiä yhdenkään IBA 89 -selvityksessä luetteloidun 164 merkittävän lintualueen kanssa. Näin ollen Italian viranomaisten olisi vielä osoitettava erityissuojelualueiksi useita tässä selvityksessä luetteloituja alueita sekä merkittävä osa niiden pinta-alasta, jotta direktiivin säännöksiä tulisi noudatettua.

- 11 Italian hallituksen mukaan toimenpiteet, jotka jäsenvaltiot toteuttavat varmistukseen kaikille lintulajeille riittävän moninaisen ja riittävän kokoisen elinympäristön, ovat direktiivin mukaisia, kunhan ne ovat oikeassa suhteessa suojeltujen lintulajien kantoihin. Italian hallitus täsmentää tältä osin, että tämä seikka pitää määrittää suhteessa kunkin lajin ekologisiin, tieteellisiin ja sivistyksellisiin vaatimuksiin, ottaen huomioon myös kyseisen maantieteellisen alueen taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset.

- 12 Kyseinen hallitus vetoaa siihen, että väitteen, joka perustuu suojeluvuorituksen noudattamatta jättämiseen, pitää osoittaa tieteelliset arviointiperusteet, joihin kyseinen väite perustuu. Komissio on kuitenkin rajoittunut esittämään täysin muodollisen arvioinnin sellaisella alalla, jossa todistustaakan kääntäminen ei ole sallittua, viittaamatta lainkaan suojeltuihin lajeihin, muuttoreitteihin tai levähdyspaikkoihin, ja viittaamatta liioin kyseisten alueiden paikalliskulttuureihin ja taloudellisiin toimintoihin. Tällä tavalla muotoiltu arviointi jää siis täysin abstraktiksi, ja sellaisena se on soveltumaton jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen perusteeksi.

- 13 Italian hallitus korostaa lisäksi sitä, että toimenpiteet, joihin se on ryhtynyt direktiivistä johtuvien velvoitteiden noudattamiseksi, ilmenevät jo aineistosta, jonka komissio esitti kanteensa tueksi. Nämä valinta- ja tutkimustoimenpiteet jatkuvat edelleen. Virallisen huomautuksen lähettämisen jälkeen Italian viranomaiset ovat osoittaneet 269 erityissuojelualuetta, mikä merkitsee niiden pinta-alan kasvamista 1 518 000 hehtaarilla. Uusia erityissuojelualueita ollaan kuitenkin edelleen osoittamassa. Italian hallitus esittää lopuksi, että ympäristöministeriö on vuoden 2000 joulukuussa antanut Lega italiana protezione uccelli -nimiselle yhteisölle (Italian lintujensuojeluyhdistys) tehtäväksi tarkistaa Italian alueella sijaitsevien IBA-alueiden luettelo IBA 89 -selvityksen saattamiseksi ajan tasalle.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 14 Ensiksi on todettava, että direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa jäsenvaltiot veloitetaan osoittamaan erityissuojelualueiksi alueet, jotka ovat näissä säännöksissä määritettyjen lintutieteellisten arviointiperusteiden mukaisia (ks. vastaavasti asia C-355/90, komissio v. Espanja, tuomio 2.8.1993, Kok. 1993, s. I-4221, 26, 27 ja 32 kohta).
- 15 Toiseksi on tärkeää korostaa, että direktiivin 2 artiklassa mainittuja taloudellisia tai virkistykseen liittyviä vaatimuksia ei saa ottaa huomioon valittaessa erityissuojelualueita ja määritettäessä niiden rajoja (ks. vastaavasti asia C-3/96, komissio v. Alankomaat, tuomio 19.5.1998, Kok. 1998, s. I-3031, 59 kohta).
- 16 On kuitenkin selvää, että Italian viranomaiset ovat jatkaneet erityissuojelualueiden osoittamista perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen jälkeen nimenomaan noudattaakseen kyseisessä lausunnossa asetettuja vaatimuksia.
- 17 Italian hallitus on lisäksi antanut ymmärtää, että erityissuojelualueiden valinta riippuu myös taloudellisista tai virkistykseen liittyvistä vaatimuksista.
- 18 Ei myöskään ole kiistetty sitä, että Italian viranomaiset eivät ole osoittaneet erityissuojelualueiksi useita IBA 89 -selvityksessä lueteltuja alueita ja merkittävää osaa niiden pinta-alasta. Tältä osin on todettava, että vaikka Italian hallitus väitti istunnossa, että kyseinen selvitys vaatii tarkistamista, se myönsi, että se ei ole

kyennyt esittämään selvitykselle parempaa vaihtoehtoa. Kun otetaan huomioon IBA 89 -selvityksen tieteellisyys sekä se, että Italian tasavalta ei ole esittänyt minkäänlaista tieteellistä näyttöä, jolla pyrittäisiin nimenomaan osoittamaan, että direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdasta johtuvat velvoitteet voidaan täyttää osoittamalla erityissuojelualueiksi muita kuin selvityksestä ilmeneviä alueita sekä sellaisia alueita, joiden kokonaispinta-ala on viimeksi mainittuja alueita pienempi, yhteisöjen tuomioistuin voi käyttää kyseistä selvitystä lähdeaineistona arvioidakseen sitä, onko Italian tasavalta osoittanut lukumäärältään ja kooltaan riittävän määrän alueita erityissuojelualueiksi direktiivin edellä mainituissa säännöksissä tarkoitetun mukaisesti, vaikkei kyseinen selvitys oikeudellisesti sidokaan asianomaista jäsenvaltiota (ks. vastaavasti edellä mainittu asia komissio v. Alankomaat, tuomion 68—70 kohta).

- 19 Edellä esitetyn nojalla on todettava, että väite, joka perustuu erityissuojelu-alueiksi osoitettujen alueiden lukumäärän ja koon riittämättömyyteen, on perusteltu.

Erityissuojelualueita koskevien kaikkien asiaan vaikuttavien tietojen jättäminen toimittamatta komissiolle

- 20 Komissio vetoaa siihen, että Italian viranomaiset ovat rikkoneet direktiivin 4 artiklan 3 kohtaa, sillä ne eivät ole toimittaneet komissiolle täydellisiä ja täsmällisiä lintutieteellisiä tietoja eivätkä liioin karttaa, joka olisi riittävän tarkka.
- 21 Italian hallitus ei kiistä tätä väitettä. Komissiolle 19.11.1998 osoittamassaan kirjeessä se on sitä paitsi myöntänyt sille aiemmin toimittamiensa tietojen ja

kartan vajavaisuuden 108 alueen osalta, jotka on jo osoitettu erityissuojelu-alueiksi.

- 22 Näin ollen väite, joka koskee erityissuojelualueita koskevien kaikkien asiaan vaikuttavien tietojen jättämistä toimittamatta komissiolle, täytyy myös hyväksyä.
- 23 On siis syytä todeta, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin, sellaisena kuin se on muutettuna, 4 artiklan 1—3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole osoittanut erityissuojelualueiksi lukumäärältään ja kooltaan riittävää määrää direktiivin liitteessä I tarkoitettujen lajien sekä muiden Italiassa säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien suojelemiseen sopivimpia alueita, eikä se ole toimittanut komissiolle kaikkia asiaan vaikuttavia tietoja useimmista sen osoittamista tällaisista alueista.

Oikeudenkäyntikulut

- 24 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Italian tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska Italian tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) Italian tasavalta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 4 artiklan 1—3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole osoittanut erityissuojelualueiksi lukumäärältään ja kooltaan riittävää määrää kyseisen direktiivin liitteessä I tarkoitettujen lajien sekä muiden Italiassa säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien suojeleminen sopivimpia alueita, eikä se ole toimittanut komissiolle kaikkia asiaan vaikuttavia tietoja useimmista sen osoittamista tällaisista alueista.

- 2) Italian tasavalta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Puissochet

Schintgen

Gulmann

Macken

Colneric

Julistettiin Luxemburgissa 20 päivänä maaliskuuta 2003.

R. Grass

J.-P. Puissochet

kirjaaja

kuudennen jaoston puheenjohtaja