

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

27 päivänä huhtikuuta 2006¹

I Johdanto

1. Komissio moittii Portugalia siitä, että se on Lissabonin ja Algarven välisen moottoritiehankkeen yhteydessä rikkonut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY² (jäljempänä luontodirektiivi) 6 artiklan 4 kohtaa. Se väittää, että moottoritien olisi Castro Verden lintujen erityissuojelualueella pitänyt noudattaa toista linjaa.

jäsenvaltioiden on osoitettava tietyt alueet erityisiksi lintujensuojelualueiksi. Aluksi siinä – 4 kohdan ensimmäisessä virkkeessä – säädettiin myös näiden alueiden suojelusta.

3. Luontodirektiivin 7 artiklassa on muutettu erityissuojelualueiden suojelua koskevaa sääntelyä seuraavasti:

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY³ (jäljempänä lintujensuojeludirektiivi) 4 artiklan mukaan

”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 voimaantuloapäivästä alkaen tai jäsenvaltion direktiivin 79/409/ETY mukaisesti tekemän suojelulukittelun tai tunnustamisen päivämäärästä alkaen, jos viimeksi mainittu päivämäärä on myöhempi.”

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – EYVL L 206, s. 7, sellaisena kuin se on muutettuna 27.10.1997 annetulla direktiivillä 97/62/EY, EYVL L 305, s. 42.

3 – EYVL L 103, s. 1.

4. Luontodirektiivin seitsemännessä perustelukappaleessa selitetään tätä sääntelyä seuraavasti:

”Kaikki osoitetut alueet, mukaan lukien luokitellut tai myöhemmin luokiteltavat alueet sekä – – direktiivin 79/409/ETY mukaiset erityiset suojelualueet on liitettävä yhtenäiseen eurooppalaiseen ekologiseen verkostoon.”

5. Tässä asiassa keskeinen luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohta kuuluu seuraavasti:

”3. Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat omiaan vaikuttamaan 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.

4. 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.

– –”

6. Luontodirektiivin kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Suunnitelmat tai ohjelmat, joilla voidaan vaikuttaa merkittävästi suojelualueeksi osoitetun tai myöhemmin osoitettavan alueen suojeluun, on arvioitava asianmukaisella tavalla.”

III Tosiseikat, oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja hakemukset

7. Komission saamien tietojen mukaan Castro Verde osoitettiin erityissuojelu-

alueeksi 23.9.1999. Sen pinta-ala on 79 066 hehtaaria. Siellä esiintyy säännöllisesti ainakin 17 lintujensuojeludirektiivin liitteessä I mainittua lajia, näiden joukossa pikkutuulihaukka (*Falco naumanni*), niittysuohaukka (*Circus pyrgus*), isotrappi (*Otis tarda*), pikkutrappi (*Tetrax tetrax*), paksujalka (*Burhinus oedicephalus*), sininärhi (*Coracias garrulus*), arokiuru (*Melanocorypha calandra*) ja lyhytvarvaskiuru (*Calandrella brachydactyla*).

8. Riidan kohteena oleva pohjoisessa Aljustrelin ja etelässä Castro Verden väliin sijoittuva moottoritien osa-alue kulkee suhteellisen suoraviivaisesti 9–10 kilometrin matkalla Castro Verden erityissuojelualan läntisellä raja-alueella. Erityissuojelualan ylivoimaisesti suurin osa, noin 77 000 hehtaaria, sijaitsee moottoritien itäpuolella, noin 1 700 hehtaarin osa-alue siitä länteen, olennaisin osin 1–2 kilometrin levyisenä maakaistana moottoritien vieressä.

9. Moottoritien länsipuolella erityissuojelualan sisällä tai sen rajalla on viisi paikkakuntaa: Messejana maakaistan luoteiskulmassa ja Estação de Ourique sen lounaiskulmassa, ja siitä noin puolentoista kilometrin päässä itään naapuripaikkakunta Aivados, sekä kaistan keskellä Conceição ja siitä noin puolitoista kilometriä itään Alcarias. Moottoritie sivuaa noin 700 metrin päästä Messejanaa, Alcariasta ja Aivadosta, kaksi muuta paikkakuntaa sijaitsevat kauempana län-

nessä. Erityissuojelualan ulkopuolella noin puolentoista kilometrin etäisyydellä Estação de Ouriquesta lounaaseen alkaa ”Plano de Ordenamento da Albufeira do Monte da Rocha” -nimisessä asiakirjassa⁴ vuodelta 2003 vahvistettu tekojärveä ympäröivä vyöhyke. Tekojärven valuma-alue on kuitenkin selvästi suurempi ja kaikki tielinjat risteävät sitä.

10. Vuodesta 1998 lähtien valmisteltiin ympäristövaikutusten arviointia, joka valmistui 6.9.1999. Sen mukaan hankkeella on merkittäviä vaikutuksia erityissuojelualueella esiintyville eri lintulajeille.

11. Tästä huolimatta hanke hyväksyttiin 19.1.2000. Rakennustyöt aloitettiin pian tämän jälkeen ja 21.7.2001 lähtien osa-alue on ollut käytössä.

12. Komissio kehotti 20.10.2000 Portugalin hallitusta virallisella huomautuksellaan esittämään asiassa huomautuksensa. Perusteltu lausunto annettiin 11.4.2001.

⁴ – 4.9.2003 tehty Portugalin hallituksen päätös nro 154/2003 (http://www.inag.pt/inag2004/port/divulga/legisla/pdf_nac/POA/RCM154_2003.pdf).

13. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

- 1) toteaa, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/EY, sellaisena kuin sen on muutettuna 27 päivänä lokakuuta 1997 annetulla direktiivillä 97/62/EY, 6 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on toteuttanut moottoritiehankkeen, jonka osuudet kulkevat Castro Verden erityissuojelualueen läpi, vaikka ympäristövaikutusten arvioinnin tulokset olivat negatiivisia ja kyseisille osuuksille oli vaihtoehtoisia ratkaisuja
- 2) velvoittaa Portugalin tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14. Portugalin tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

- 1) hylkää kanteen
- 2) velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Asian tarkastelu

15. Komissio moittii Portugalin tasavaltaa siitä, että se on rikkonut luontodirektiivin

6 artiklan 4 kohtaa. Tämä säännös oli sovellettavissa vasta sen jälkeen, kun Castro Verde oli osoitettu erityissuojelualueeksi, eli 23.9.1999 lähtien. Ennen kuin alue, joka on luokiteltava erityissuojelualueeksi, on luokiteltu tällaiseksi, siihen sovelletaan lintujen suojeludirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäistä virkettä eikä luontodirektiivin 6 artiklan 2–4 kohtaa.⁵

16. Koska kyseenalaista moottoritieosuutta koskeva lupamenettely alkoi jo ennen alueen erityissuojelualueeksi osoittamista, voitaisiin epäillä, saivatko toimivaltaiset viranomaiset tämän menettelyn kuluessa siirtyä lintujen suojeludirektiivin suojelusäännöksiin sisällöllisesti tosin suurpiirteisempiin⁶ mutta ympäristövaikutusten tutkimisen avulla menettelyllisesti pidemmälle kehittyneiden luontodirektiivin suojelusäännöksiin soveltamiseen. Suojelusäännösten vaihtamisen kieltö vaikeuttaisi kuitenkin lupamenettelyä tarpeettomasti edistämättä käytännössä erityissuojelualueiden suojelua. Tällöin toimivaltaiset viranomaiset voisivat nimittäin vapaasti aloittaa lupamenettelyn uudelleen erityissuojelualueeksi osoittamisen jälkeen ja viimeistään tällöin soveltaa luontodirektiivin 6 artiklan 2–4 kohtaa. Tällaisessa tilanteessa sen vaatiminen, että menettely on keskeytettävä taikka saatettava loppuun lintujensuojeludirektiivin mukaisesti, olisi tarpeeton muodollisuus.

5 – Asia C-374/98, komissio v. Ranska (Basses Corbières), tuomio 7.12.2000 (Kok. 2000, s. I-10799, 47 ja 57 kohta); vrt. asiassa C-209/04, komissio v. Itävalta (Lauteracher Ried) 27.10.2005 esittämäni ratkaisuehdotus (Kok. 2006, s. I-2755, s. I-2758, 46 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

6 – Edellä alaviitteessä 5 mainitussa asiassa Basses Corbières mainitun tuomion 50 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä 56 kohta, ja varovaisemmin asiassa C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank), 11.6.1996 annettu tuomio (Kok. 1996, s. I-3805, 37 kohta).

17. Koska Portugalin hallitus ei vetoa siihen, että hanketta olisi arvioitava lintujensuojeludirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla, on tämän vuoksi sovellettava luontodirektiivin 6 artiklan 2–4 kohtaa.

A Castro Verden erityissuojelualueeseen vaikuttaminen

18. Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa sovelletaan vain, jos 6 artiklan 3 kohdan mukainen vaikutusten tutkimisen tulos on negatiivinen, toisin sanoen jos toimivaltaiset viranomaiset eivät hankkeen hyväksyessään voineet todeta, että kyseessä olevaan suojelualueeseen ei sellaisenaan vaikuteta. Portugalin hallitus kiistää viimeksi mainitun.

19. Portugalin hallitus esittää perustellusti, että komission on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä näytettävä toteen yhteisön oikeuden rikkominen.⁷ Se kiistää, että nyt esillä olevassa asiassa se, että kyseessä olevasta erityissuojelualan pinta-alasta on erotettu

2 prosenttia, merkitsisi sitä, että alueeseen on vaikutettu luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla.

20. Portugali on tosin osoittamalla kyseessä olevat alueet osaksi erityissuojelualuetta myöntänyt, että ne sisältävät direktiivin liitteessä I mainituille lajeille parhaiten soveltuvia elinolosuhteita.⁸

21. Moottoritien rakentaminen tällaisten alueiden kautta on lähtökohtaisesti omiaan vaikuttamaan niiden ominaisuuteen lintujensuojelulle soveliaina alueina. Tie aiheuttaa suoria alueiden menetyksiä, häiriöitä ja haitallisten aineiden leviämistä naapurialueille. Se lisää myös lintujen kuoleman riskiä liikenteessä. Lopuksi se erottaa noin 1 700 hehtaaria erityissuojelualueesta eli noin 2 prosenttia sen pinta-alasta muusta osasta erityissuojelualuetta. Tämän erottamisen merkitys riippuu kyseisten lajien käyttäytymisestä ja herkkydestä.

22. Siten ei tarvita muita todisteita siitä, että kyseessä olevaan erityissuojelualueeseen sel-

7 – Ks. esim. asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok. 1982, s. 1791, 6 kohta); asia C-434/01, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 6.11.2003 (Kok. 2003, s. I-13239, 21 kohta) ja asia C-194/01, komissio v. Itävalta, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-4579, 34 kohta).

8 – Vrt. asia C-57/89, komissio v. Saksa (Leybucht), tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-883, 20 kohta).

laisenaan kohdistuu vaikutuksia.⁹ On ennemminkin Portugalin tehtävä esittää todisteita siitä, että hanke ei vaikuta erityis-suojelualueeseen sellaisenaan.¹⁰

23. Luontodirektiivissä säädetään, miten tämä toteennäyttämisen on lähtökohtaisesti suoritettava, nimittäin luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa säädetyllä tavalla arvioimalla hanketta sen kannalta, miten se vaikuttaa kyseisen alueen suojelutavoitteisiin. Tällöin on alaa koskevat parhaat tutkimustulokset huomioon ottaen tutkittava suunnitelman tai hankkeen kaikkia sellaisia näkökohtia, jotka voivat yksinään tai yhdistettyinä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa vaikuttaa kyseisiin tavoitteisiin.¹¹ Jos tällöin tieteelliseltä kannalta katsottuna on suljettu pois kaikki järkevät epäilyt siitä, että hanke sellaisenaan vaikuttaa haitallisesti erityissuojelualueeseen, se voidaan hyväksyä turvautumatta luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaan.¹²

24. Komissio korostaa, että ympäristövaikutuksia koskevan tutkimuksen mukaan¹³ kyseisellä alueella esiintyvistä lintulajeista 17 mainitaan lintujensuojeludirektiivin liitteessä I, kahdeksan kuuluu Portugalissa uhanalaiseen taikka harvinaisiin lajeihin¹⁴ sekä 16 kuuluu Euroopassa uhanalaiseen tai harvinaisiin lajeihin.¹⁵ Portugali väittää Instituto da Conservação da Natureza lausuntoon vedoten, että vain kahdeksan liitteessä I mainituista lajeista käyttää kyseisiä alueita tosiasiallisesti pesintäalueina: isotrappi, pikkutuulihaukka ja pikkutrappi Portugalin lainsäädännön mukaisina ensisijaisina lajeina, sekä niittysuohaukka, paksujalka, sininärihi, lyhytvarvaskiuru ja arokiuru.

25. Jo tämä ristiriita tutkimuksen ja Portugalin väitteiden välillä herättää merkittäviä epäilyksiä ympäristövaikutusten arvioinnin laadusta, koska siinä on hankkeen vaikutusten arvioimiseksi todettava, mitkä lajit käyttävät kyseessä olevia alueita tosiasiallisesti. Ympäristövaikutuksia koskevan tutkimuksen lukeminen vahvistaa näitä epäilyjä.

9 – Vrt. tältä osin edellä alaviiteessä 8 mainittu asia *Leybucht*, tuomion 20 kohta ja sitä seuraava kohta, ja asia C-355/90, komissio v. Espanja (*Santoñan suot*), tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4221, 36 kohta), joissa kummassakin yhteisöjen tuomioistuin piti alueiden menetyksiä huomattavina vaikutuksina erityissuojelualueisiin.

10 – Vrt. asia C-209/02, komissio v. Itävalta (*Wörschachin golfkenttä*), tuomio 29.1.2004 (Kok. 2004, s. I-1211, 26 kohta), sekä julkisasiamies Léger'n 6.11.2003 antama ratkaisuehdotus (40 kohta), jonka mukaan silloin, kun vaikutukset on tieteellisesti näytetty toteen, jäsenvaltion on todistettava vahingon pienentämiseksi toteutettujen toimenpiteiden tehokkuus.

11 – Asia C-127/02, *Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging* (*Waddenzee*), tuomio 7.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7405, 53 kohta ja sitä seuraava kohta).

12 – Edellä alaviiteessä 11 mainittu asia *Waddenzee*, tuomion 59 kohta.

26. Tutkimuksessa on vain summittaisia viittauksia esiintyviin lajeihin. Erityisesti siinä

13 – Osa II/V, s. 63 ja sitä seuraavat sivut (kanteen liitteiden sivu 198 ja sitä seuraavat sivut).

14 – Teoksen Cabral ym., *Livro Vermelho dos Vertebrados de Portugal*, 1989, mukaan.

15 – Teoksen Heath ja Tucker, *Birds in Europe*, 1994, mukaan.

mainitaan erittäin häiriintymisherkän¹⁶ isotrapin parittelupaikka kuuden kilometrin etäisyydellä, mikä johtaa siihen päätelmään, että kyseisiä alueita käytetään linnunpoikasten kasvupaikkana.¹⁷ Tätä lajia pidetään maailmanlaajuisesti uhanalaisena (vulnerable).¹⁸

27. Lisäksi ympäristövaikutuksia koskevassa tutkimuksessa puhutaan pikkutuulihaukkojen pesintäyhdyskunnista tieosuuden lähistöllä. Yksi yhdyskunta on kiistattomasti 80 metrin etäisyydellä tieosuudelta (Quinta da Golipa), neljä muuta sijaitsevat 800–1 000 metrin etäisyydellä (Montes da Mosquetana, do Álamo, da Ribeira ja do Pardeira). Tämän lajin osalta ympäristövaikutustutkimuksessa lähdetään keskimääräisestä häiriöherkkyydestä, mutta sitä vastoin sen elinympäristön osalta suuresta pirstoutumisherkyydestä.¹⁹

28. Konkreettiset tiedot kyseisten alueiden merkityksestä muille lajeille puuttuvat, vaikka Portugalin hallitus mainitseekin tässä

menettelyssä muita siellä esiintyviä liitteessä I mainittuja lajeja. Konkreettisia havaintoja ei ole dokumentoitu eikä esitetty lausuntoja siitä, miten eri lajit käyttävät alueita ja miten hanke voisi konkreettisesti vaikuttaa tähän käyttämiseen.²⁰

29. Tämä tutkimus ei voi jo puutteidensa-
kaan vuoksi osoittaa, että moottoritien rakentaminen ei vaikuttaisi Castro Verden erityisuojealueeseen sellaisenaan. Se on tosin lisäosoitus siitä, että tällainen vaikutus on odotettavissa, koska siinä todettiin jo sen pirstoutumistulosten perusteella lisääntyneitä negatiivisia vaikutuksia (impacto negativo elevado).²¹

30. Portugali on sittemmin painottanut oikeudenkäynnin kuluessa, että isotrappi- ja pikkutuulihaukkakanta oli kasvanut ja pikkutrappin tilannetta parannettaisiin muilla, yhteisön tukemilla toimenpiteillä. Muiden

16 – Mainittu edellä alaviitteessä 13, s. 64 (kanteen liitteen sivu 199).

17 – Mainittu edellä alaviitteessä 13, s. 68 ja sitä seuraava sivu (kanteen liitteen sivu 203 ja sitä seuraava sivu).

18 – Birdlife International (Papazoglou ym.) Birds in the European Union – a status assessment, 2004, s. 32 (http://www.birdlife.org/action/science/species/birds_in_europe/index.html) vrt. myös Kollar, H. P., *Action Plan for the Great Bustard (Otis Tarda) in Europe* (<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/directive/birdactionplan/otistarda.htm>).

19 – Mainittu edellä alaviitteessä 13, s. 64 (kanteen liitteen sivu 199).

20 – Ympäristövaikutuksia koskeva tutkimus ei erityisesti sisällä yksittäisten vaikutusten, kuten alueiden menetyksen, erottamisvaikutuksen, melun, ilman pilaantumisen tai liikennenerkien keskinäisen yhteyden arviointia. Siten se ei vastaa luontodirektiivin vaatimuksia, vrt. edellä alaviitteessä 11 mainitussa asiassa Waddenzee annettu tuomio (54 kohta). Komissio ei tosin vetoa tähän rikkomiseen.

21 – Osa III/V, s. 78 (kanteen liitteen sivu 222).

kyseessä olevien lajien osalta negatiivisia vaikutuksia ei tähän mennessä sen mukaan ole osoitettavissa.

31. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen perusteella hankkeen hyväksymiseksi ei tosin riitä, että jälkikäteen osoitetaan, että hankkeella ei ollut negatiivisia vaikutuksia. Enemminkin on *ennen* hankkeen hyväksymistä varmistettava, ettei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä tällaisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä.²² Portugalin hallituksen esitys on jo tästä syystä epäsovelias 6 artiklan 4 kohdan soveltamisen poissulkemiseksi.

32. Tämän lisäksi myöskään Portugalin hallituksen väitteet eivät voi osoittaa todeksi sitä, että hankkeesta ei ole aiheutunut vahinkoa. Useiden lajien osalta väitetään ilman muita tietoja, että haittoja ei ole osoitettavissa.

33. Mitä tulee erityisesti Portugalin hallituksen esittämään isotrappi- ja pikkutuulihaukakannan lisääntymiseen, ei näidenkään lajien osalta voida olettaa, että moottoritiehanke ei olisi vaikuttanut Castro Verden

erityissuojelualueeseen sellaisenaan. Tunte-matta syitä kannan kasvulle ei voida sulkea pois sitä, että tienrakennushanke vaikuttaisi alueeseen.²³

34. Nyt esillä olevassa asiassa Portugali itse esittää, että tämä kehitys perustuu erityisesti korvaaviin toimenpiteisiin sekä Castro Verden erityissuojelualueen hoitosuunnitelman toteuttamiseen, ja se ilmoittaa tässä yhteydessä muista pikku-trappia koskevista toimenpiteistä, joilla olisi tarkoitus tasapainottaa tämänkaltaisia mahdollisia vaikutuksia. Jos kannan lisääntyminen kuitenkin johtuu korvaavista toimenpiteistä, se ei voi olla todisteena siitä, että tienrakennushanke ei aiheuttanut vahinkoa.

35. Alueeseen vaikuttaminen on nimittäin luontodirektiivin 6 artiklan puitteissa erotettava tarkasti korvaavista toimenpiteistä.²⁴ Luontodirektiivin sääntelyjärjestelmän mukaan vaikutuksia on vältettävä mahdollisuuksien mukaan. Tämä tapahtuu ensisijaisesti sulkemalla pois kaikki vahinkoriskit taikka toteuttamalla vastaavat toimenpiteet

23 – Yhteisöjen tuomioistuin on edellä alaviiteessä 10 mainitussa asiassa Wörschachin golffkenttä antamassaan tuomiossa (27 kohta) hylännyt samankaltaiset väitteet ilman muita perusteluja.

24 – Luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan välinen ero todettiin nimenomaisesti asiassa C-441/03, komissio v. Alankomaat, 14.4.2005 annetussa tuomiossa (Kok. 2005, s. I-3043, 26 ja 28 kohta).

22 – Edellä alaviiteessä 11 mainittu asia Waddenzee, tuomion 59 kohta.

vahingon vähentämiseksi tai vahingon välttämiseksi.²⁵ Erona tälle korvaavat toimenpiteet tulevat kyseeseen vasta, kun vaikuttaminen on hyväksyttävä yleisen edun kannalta pakottavista syistä vaihtoehtojen puuttuessa. Olemassa olevien luonnonvarojen säilyttäminen on nimittäin asetettava korvaavien toimenpiteiden edelle jo senkin vuoksi, että niiden menestyminen voidaan ennustaa vain harvoin varmuudella.

36. Siltä osin kuin Portugalin hallitus ylipäätään vetoaa vahinkojen pienentämiseksi toteutettuihin toimenpiteisiin, kyseessä ovat olennaisin osin rakentamiseen sekä kasviston säilyttämiseen liittyvät toimenpiteet. Niiden avulla ei tosin voida estää tien olemassaolosta ja käyttämisestä johtuvia oletettavissa olevia haitallisia vaikutuksia.

37. Osittain tässä yhteydessä mainitut tarkkailutoimenpiteet voivat varmasti olla välttämätön osa vahinkojen välttämistä ja vahinkojen korvaamista koskevaa konseptia. Ne eivät tosin yksinään voi myöskään estää vahinkoja.

25 – Vrt. asiassa Wörschachin golfkenttä annetun tuomion 26 kohta ja julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotuksen 40 kohta (kumpikin mainittu edellä alaviitteessä 10), sekä asiassa C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (Waddenzee), 29.1.2004 esittämäni ratkaisuehdotus (Kok. 2004, s. I-7405, ratkaisuehdotuksen 108 kohta).

38. Tästä syystä komissio lähtee perustellusti siitä, että tätä moottoritien osuutta ei voida hyväksyä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen nojalla, vaan korkeintaan 6 artiklan 4 kohdan nojalla.

B Vaihtoehtojen puuttuminen

39. Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan hanke voidaan vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta vaihtoehtojen ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteuttaa erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt. Tällaisessa tapauksessa jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä.

40. Nyt esillä olevassa asiassa asianosaiset eivät riitele siitä, oliko moottoritien rakentaminen (kaiken kaikkiaan) pakottavista syistä välttämätöntä, eivätkä yhtenäisyyden varmistamiseksi välttämättömistä toimenpiteistä. Komissio tosin moittii Portugalia siitä, että moottoritien rakentaminen on vaikuttanut Castro Verden erityissuojelualueeseen mer-

kittävästi, vaikka valitulle teiosuudelle olisi ollut vaihtoehtoja.

41. Hankkeen hyväksyminen luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla on poikkeus 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen siitä yleisestä säännöstä, että hankkeet hyväksytään vain, jos ne eivät vaikuta suojeltuun alueeseen sellaisenaan. Tämän vuoksi sen tehtävänä, joka vetoaa tähän poikkeukseen, on näyttää toteen, että poikkeussäännösten vaatimuksia noudatetaan.²⁶ Näin ollen komission ei vastoin Portugalin hallituksen näkemystä tarvitse osoittaa vaihtoehtoista tielinjaa, vaan sen on vain esitettävä perustellut epäilyt siitä, että Portugalin ei ole noudattanut 6 artiklan 4 kohdtaa.

42. Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa sallitaan hankkeiden hyväksyminen vain

26 – Vrt. vastaavasti asia 251/78, Denkvit, tuomio 8.11.1979 (Kok. 1979, s. 3369, 24 kohta) ja asia C-128/89, komissio v. Italia, tuomio 12.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3239, 23 kohta) tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta; asia C-157/94, komissio v. Alankomaat, tuomio 23.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5699, 51 kohta) EY 88 artiklan 2 kohdan osalta; ja asia C-318/94, komissio v. Saksa, tuomio 28.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1949, 13 kohta) ja yhdistetyt asiat C-20/01 ja C-28/01, komissio v. Saksa, tuomio 10.4.2003 (Kok. 2003, s. I-3609, 58 kohta) julkisten hankintojen osalta. Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan osalta ks. ratkaisuehdotukseni edellä alaviiteessä 5 mainitussa asiassa Lauteracher Ried (68 kohta).

vaihtoehtojen puuttuessa. Tämän hankkeiden hyväksymisen edellytyksen tarkoituksena on estää, että suojeltuihin alueisiin kohdistuu vaikutuksia, vaikka hankkeen tavoitteet voitaisiinkin saavuttaa myös tavalla, joka vaikuttaisi suojeltuun alueeseen vähemmän taikka ei lainkaan.²⁷ Vaihtoehtojen ratkaisujen puuttuminen on siis yksi osa oikeasuhteisuuden tutkimista; tämän mukaan silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoitettava.²⁸

43. Vaihtoehtojen puuttumista ei voida vielä todeta, jos on tutkittu vain joitakin vaihtoehtoja, vaan vasta sitten, kun kaikki vaihtoehdot on poissuljettu. Vaatimukset, joita asetetaan vaihtoehtojen poissulkemiselle, ovat sitä korkeampia, mitä paremmin nämä vaihtoehdot soveltuvat hankkeen tavoitteiden toteuttamiseen ilman, että ne johtaisivat – ilman järkeviä epäilyjä – ilmeisen suhteetomiin vaikutuksiin.

44. Näin valittujen vaihtoehtojen joukosta ei ole välttämättä tehtävä valintaa sen perusteella, mitkä vaihtoehdoista vaikuttaisivat

27 – Tältä osin todetaan harhaanjohtavasti edellä alaviiteessä 24 mainitussa asiassa komissio v. Alankomaat annetussa tuomiossa (27 kohta), että ”vaihtoehtojen ratkaisujen puuttumisen ja erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden olemassaolon tarkoituksena on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus toteuttaa kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet –”.

28 – Yhdistetyt asiat C-96/03 ja C-97/03, Tempelman ja van Schaijk, tuomio 10.3.2005 (Kok. 2005, s. I-1895, 47 kohta); asia C-220/01, Lennox, tuomio 3.7.2003 (Kok. 2003, s. I-7091, 76 kohta); asia C-112/00, Schmidberger, tuomio 12.6.2003 (Kok. 2003, s. I-5659, 79 kohta); yhdistetyt asiat C-27/00 ja C-122/00, Omega Air ym., tuomio 12.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2569, 62 kohta) ja asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5689, 81 kohta) sekä ratkaisuehdotukseni edellä alaviiteessä 25 mainitussa asiassa Waddenzee (106 kohta).

kyseessä olevaan alueeseen vähiten.²⁹ Valinta edellyttää ennemminkin erityissuojelualueeseen kohdistuvien vaikutusten ja kulloinkin kyseessä olevan erittäin tärkeän yleisen edun välistä punnintaa.

45. Punninnan välttämättömyys ilmenee erityisesti käsitteestä ”erittäin tärkeä”, mutta myös käsitteestä ”pakottava”. Yleistä etua koskevat syyt voivat olla pakottavia alueen suojeluun nähden vain silloin, kun niiden painoarvo on suurempi. Myös tälle löytyy vastaavuus oikeasuhteisuuden tutkimisesta, koska sen mukaan aiheutuneiden haittojen on oltava asianmukaisessa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden.³⁰

46. Tämän vuoksi on ratkaisevaa, vaativatko erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt juuri *tämän* vaihtoehdon toteuttamista vai voidaanko ne tyydyttää muilla – erityissuojelualueeseen vähemmän vaikuttavilla – vaihtoehdoilla.³¹ Tämä vertailu edellyttää, että eri vaihtoehtoja tutkitaan toisiinsa rinnastettavissa olevien tieteellisten vertailukohtien avulla sen perusteella, mitkä ovat niiden vaikutukset kyseessä olevaan alueeseen, ja kulloinkin kyseessä olevien yleisten etujen perusteella.³²

47. Portugalin viranomaiset ovat tutkineet eri vaihtoehtoja ja hylänneet ne. Ne olisivat sijainneet osin kauempana idässä, erityissuojelualueen sisällä, osittain kauempana lännessä niin, että ne olisivat vaikuttaneet vähemmän erityissuojelualueeseen. Komissio ei moiti näiden vaihtoehtojen joukosta suoritettua valintaa, vaan muiden, erityissuojelualueen länsipuolella sijaitsevien vaihtoehtojen tutkimatta jättämistä.

48. Komission kanne on tämän vuoksi perusteltu, jos nämä erityissuojelualueen länsipuolella sijaitsevat vaihtoehdot olisi pitänyt tutkia eikä ole poissuljettua, että joku näistä vaihtoehdoista olisi pitänyt asettaa etusijalle toteutetun tielinjan sijaan.

49. Portugali väittää komission ehdottamien muiden erityissuojelualueen länsipuolisten tielinjavaihtoehtojen osalta lähtökohtaisesti, että arkeologisia löytöpaikkoja häirittäisiin ja IC1-tien varrella sijaitsevien paikkakuntien kanssa syntyisi konflikteja. Nämä väitteet eivät kuitenkaan vakuuta. On edelleen täysin epäselvää, risteävätkö löytöpaikat todellakin kaikkien ajateltavissa olevien linjojen kanssa, millainen merkitys niillä on ja miltä osin niiden tieteellinen arvo voidaan varmistaa

29 – Näin komission voitaisiin kuitenkin ymmärtää tarkoittaneen johdannossaan teokseen *Natura 2000 – Gebietsmanagement Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/ETY*, Luxemburg 2000, s. 47 ja sitä seuraava sivu.

30 – Vrt. edellä alaviitteessä 28 mainittu oikeuskäytäntö.

31 – Vrt. ratkaisuehdotukseni edellä alaviitteessä 5 mainitussa asiassa *Lauteracher Ried* (72 kohta) ja asiassa *C-6/04*, komissio v. *Yhdistynyt kuningaskunta*, tuomio 20.10.2005, 9.6.2005 esittämäni ratkaisuehdotus (Kok. 2005, s. I-9017, s. I-9020, 46 kohta).

32 – Vrt. asiassa *C-441/03*, komissio v. *Alankomaat*, 3.2.2005 esittämäni ratkaisuehdotus (Kok. 2005, s. I-3043, 15 kohta).

oikea-aikaisten kaivausten avulla. Konflikteja IC1-tien varrella sijaitsevien paikkakuntien kanssa ei ole näköpiirissä, koska erityis-suojelualueen länsirajan ja näiden paikkakuntien välillä on riittävästi tilaa moottoritieosuudelle.

50. Tosin kaikki vaihtoehdot erityis-suojelu-alueesta länteen voivat olla poissuljettuja tekojärven ja Estação de Ourique -nimisen paikkakunnan välillä sijaitsevan noin puoli-toista kilometriä pitkän kapeikon vuoksi. Tällaiset vaihtoehdot pitäisi vetää joko suhteellisen suoralinjaisesti tämän kapeikon läpi taikka ne pitäisi johtaa ennen Estação de Ouriquea itään ja kaartaa erityis-suojelu-alueen läpi pohjoiseen ja itään Aivadosista. Kumpikin vaihtoehto aiheuttaa ilmeisiä ongelmia, mutta Portugalin hallitus ei ole osoittanut, että niitä olisi tutkittu riittävästi vastaavien vaihtoehtoisten tielinjojen pois-sulkemiseksi.

51. Tekojärven ja Estação de Ouriquen välinen tielinja jättäisi erityis-suojelualueen koskemattomaksi, mutta odotettavissa olisi vaikutuksia tekojärvelle, toisin sanoen erityisesti vedenhankinnalle, ja kyseiselle paikkakunnalle melun, ilman pilaantumisen ja eristysvaikutusten muodossa. Tämän lisäksi

olisi välttämätöntä ylittää IC1-tie kahdesti. Asiaa koskevien tietojen perusteella on epäselvää, voidaanko nämä ongelmat ratkaista teknisin toimenpitein.³³

52. Tielinjaa, joka ohittaa Messejanan ja Conceiçãon länsipuolelta ja joka sitten kääntyy itään kiertäen pohjoisesta ja idästä Aivadosin, on sitä vastoin jo tutkittu ja se on hylätty näiden paikkakuntien läheisyyden vuoksi. Tähän mennessä ei ole esitetty, että samanlaiset tielinjat, jotka ovat kauempana paikkakunnista, olisi poissuljettu suurempien kustannusten tai liikenneteknisten haittojen perusteella. Tältä osin ei ole myöskään selvää, onko tutkittu teknisiä toimenpiteitä rasiusten pienentämiseksi tai rasittaisiko tällainen tielinjaus erityis-suojelualueetta todellakin vähemmän kuin rakennettu tielinja.

53. Näin ollen Portugali ei ole osoittanut riittävän selvästi, että kaikkia vaihtoehtoja on tutkittu.

54. Koko vaihtoehtojen tarkastelua leimaa tämän lisäksi hankkeesta erityis-suojelu-

³³ – Kuten melusuojoilla, allasrakentamisella, erityisellä jäteveden käsittelyllä jne.

alueelle aiheutuvien vaikutusten riittämätön selvittäminen.³⁴ Konkreettisia vahinkoja³⁵ tai toimenpiteitä moottoritien toiminnasta aiheutuvien vahinkojen pienentämiseksi³⁶ ei ole tutkittu selvästi. Siten vahinkoja ei ole myöskään luokiteltu Natura 2000:n yleisen kokonaisuuden kannalta, erityisesti ottaen huomioon niiden vaikutukset kyseisten lajien säilymiseen. Epäselvää on myös, tutkittiinko korvaavien toimenpiteiden menestymisnäkömiä Natura 2000:n yhtenäisyyden varmistamiseksi ennalta, mikä olisi ollut vahinkojen arvioinnin kannalta merkittävää. Tämän vuoksi ei myöskään ole mahdollista suhteuttaa erityissuojelualueeseen kohdistuvia vaikutuksia yleistä etua koskeviin syihin, joihin Portugalin hallitus vetoaa.

haitat ovat suuret. Portugalin hallitus ei tosin ole esittänyt välttämätöntä todistetta siitä, että kaikkia näitä näkökohtia on tutkittu ja punnittu.

56. Tämän aluksi vain menettelyllisen laininlyönnin seurauksena asiassa on todettava, että toimivaltaiset Portugalin viranomaiset eivät ole tutkineet kaikkia vaihtoehtoja.

57. Tämän vuoksi Portugalin tasavalta on jättänyt noudattamatta luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on toteuttanut moottoritiehankkeen, jonka osuus kulkee Castro Verden erityissuojelualueen läpi, ilman että kaikkia vaihtoehtoja tälle linjaukselle olisi tutkittu.

55. Ei ole poissuljettua, että kaikkien vaihtoehtojen huolellinen tutkiminen edellä mainitut näkökohdat huomioon ottaen olisi johtanut siihen, että valittu tielinjaus vastaa luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä virkkeessä asetettuja edellytyksiä. Kyseisen erityissuojelualueen koko ja korvaavien toimenpiteiden ilmeinen menestyminen antavat olettaa, että erityissuojelualueeseen vaikuttaminen oli ennemminkin vähäistä. Myös erityissuojelualuetta kiertävien tai sitä vähemmän koskevien linjausten

V Oikeudenkäyntikulut

58. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska komissio voittaa asian, Portugalin tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

34 – Vrt. edellä alaviitteessä 5 mainittu asia *Lauteracher Ried*, ratkaisuehdotukseni 74 kohta.

35 – Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia *Lauteracher Ried*, ratkaisuehdotukseni 25 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

36 – Esim. ylikulutetut ja aidat yhteentörmäysten välttämiseksi.

VI Ratkaisuehdotus

59. Tämän vuoksi ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Portugalin tasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 27 päivänä lokakuuta 1997 annetulla direktiivillä 97/62/EY, 6 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on toteuttanut moottoritiehankkeen, jonka osuus kulkee Castro Verden erityissuojelualueen läpi, ilman että kaikkia vaihtoehtoja tälle linjaukselle olisi tutkittu.

- 2) Portugalin tasavalta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.