

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

4 päivänä maaliskuuta 2010*

Asiassa C-241/08,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyyssveloitteiden noudattamatta jättämisestä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 2.6.2008,

Euroopan komissio, asiamiehinhään D. Recchia ja J.-B. Laignelot, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Ranskan tasavalta, asiamiehinhään G. de Bergues ja A.-L. During,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot, joka hoitaa toisen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit C. W. A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris ja L. Bay Larsen (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.6.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7; jäljempänä luontodirektiivi) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kaikkia kyseisen direktiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdan asianmukaisen täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja ja asetuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

- 2 Luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohdassa säädetään, että direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.

- 3 Luontodirektiivin 6 artiklan 2–4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. 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.

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.

– –”

Kansallinen säännöstö

- 4 Ranskan ympäristölain (code de l'environnement, jäljempänä ympäristölaki) L. 414-1 §:n 5 momentissa säädetään seuraavaa:

”Natura 2000 -alueisiin kohdistetaan toimenpiteitä luontotyyppien ja luonnonvaraisien eläin- ja kasvikantojen, joiden takia alueet on rajattu, suojelemiseksi tai ennalleen saattamiseksi niiden pitkäaikaista säilyttämistä varten. Natura 2000 -alueisiin kohdistetaan myös asianmukaisia ehkäisytoimenpiteitä, jotta vältettäisiin näiden luontotyyppien heikentyminen ja häiriöt, jotka ovat omiaan vaikuttamaan näihin lajeihin merkittävästi.

Nämä toimenpiteet määritellään yhdessä muun muassa niiden alue- tai paikallistason julkisyhteisöjen, joita asia koskee, ja näiden yhteisöjen asianomaisten ryhmittymien kanssa sekä Natura-alueeseen kuuluvien maa-alueiden ja alueiden omistajien, niillä toimintaansa harjoittavien tahojen ja käyttäjien edustajien kanssa.

Toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Toimenpiteet on mukautettu vastaamaan näitä luontotyyppisiä ja lajeja uhkaavia erityisiä vaaroja. Nämä toimenpiteet eivät johda ihmisen toiminnan kieltämiseen, jos toiminta ei vaikuta merkittävästi näiden luontotyyppien ja lajien suotuisan suojelun tason säilyttämiseen tai ennalleen saattamiseen. Kalastus, vesiviljely, metsästys ja muu metsästyksen kaltainen toiminta, jota harjoitetaan voimassa olevissa laeissa ja asetuksissa sallituissa oloissa ja niissä määritetyillä alueilla, ei ole toimintaa, josta aiheutuu häiriötä tai tällaisia vaikutuksia.

Toimenpiteet toteutetaan L. 414-3 §:ssä tarkoitettujen sopimusten tai peruskirjojen mukaisesti tai soveltamalla lakeja tai asetuksia, jotka koskevat erityisesti kansallispuistoja, meriluonnonpuistoja, luonnonsuojelualueita, biotooppeja tai luokiteltuja suojelualueita.”

- 5 Ympäristölain L. 414-2 §:n 1 momentin ensimmäisessä kohdassa säädetään, että kutakin Natura-aluetta varten on tavoitteita koskeva asiakirja, jossa määritellään käyttöä koskevat suuntaviivat, L. 414-1 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden toteuttamista koskevat menettelytavat ja niihin liittyvät rahoitusta koskevat säännökset.

- 6 Saman lain L. 414-3 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tavoitteita koskevan asiakirjan soveltamiseksi ne, joilla on Natura-alueisiin kuuluiin maa-alueisiin liittyvä saamisoikeus tai esineoikeus, sekä Natura-alueisiin kuuluvilla merialueilla toimivat ammatinharjoittajat tai näiden alueiden käyttäjät voivat tehdä hallintoviranomaisten kanssa Natura 2000 -sopimuksiksi kutsuttuja sopimuksia. – –

Natura 2000 -sopimus sisältää kaikki sellaisten suuntaviivojen ja toimien mukaiset velvoitteet, jotka on määritetty tavoitteita koskevassa asiakirjassa, joka koskee Natura 2000 -alueen perustamiseen oikeuttavien luontotyyppien ja lajien suojelua ja mahdollisesti ennalleen saattamista. – –

– –”

- 7 Kyseisen lain L. 414-4 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kaikki töitä, hankkeita tai kehittämistä koskevat ohjelmat tai hankkeet, jotka edellyttävät hallinnollista lupaa tai hyväksymistä ja joiden toteuttaminen on omiaan vaikuttamaan huomattavasti Natura 2000 -alueeseen, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Ne ohjelmat, joista säädetään laeissa ja asetuksissa ja joissa ei edellytetä vaikutusten arviointia, arvioidaan tämän lain L. 122-4 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä säädettyä menettelyä noudattaen.

Natura 2000 -sopimusten mukaiset työt, hankkeet ja kehittämistoimet on vapautettu edellä mainitusta arviointimenettelystä.”

- 8 Ympäristölain R. 414-21 §:n 3 momentin 1 kohdan nojalla hakijan on perusteltava, miksi muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole olemassa ohjelman tai hankkeen toteuttamiseksi, mikäli tällaisella ohjelmalla tai hankkeella voi olla huomattavia vahingollisia vaikutuksia luontotyyppien ja lajien suojelun tasoon.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

- 9 Komissio osoitti Ranskan tasavallalle 18.10.2005 virallisen huomautuksen, jossa se esitti epäilyksensä Ranskan lainsäädännön yhteensopivuudesta luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdan kanssa.
- 10 Komissio ei pitänyt Ranskan viranomaisten 7.2.2006 antamaa vastausta vakuuttavana, ja niinpä se antoi Ranskan tasavallalle 15.12.2006 perustellun lausunnon, jossa se kehotti Ranskaa toteuttamaan sen noudattamisen edellyttämät toimet kahdessa kuukaudessa kyseisen lausunnon tiedoksiannosta. Ranskan viranomaiset vastasivat kyseiseen perusteltuun lausuntoon 28.2.2007 päivätyllä kirjeellä.
- 11 Komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen 2.6.2008.

Kanne

Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohta

Tutkittavaksi ottaminen

- 12 On todettava, että vaikka vedestä ja vesistöistä 30.12.2006 annetulla lailla nro 2006-1772 (JORF 31.12.2006, s. 20285) muutettiin kyseessä olevia kansallisia säännöksiä, näillä muutoksilla, kuten komissio on todennut – eikä Ranskan tasavalta ole tätä kiistänyt –, ei muuteta olennaisesti kyseessä olevia säännöksiä eikä niillä ole vaikutusta

komission virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa esittämiin väitteisiin.

- 13 Näin ollen ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannen kohdan kolmatta ja neljättä virkettä koskevat kanneperusteet on otettava tutkittavaksi.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee ”merkittävän vaikutuksen” edellytyksen soveltamista erotuksetta elinympäristöjen heikentymiseen ja lajeja koskeviin häiriöihin

– Asianosaisten lausumat

- 14 Komissio väittää, että ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannen kohdan kolmannessa virkkeessä, jossa säädetään, että Natura 2000 -alueisiin kohdistettavat ihmisten toimet kielletään ainoastaan, jos niillä on merkittävä vaikutus luontotyyppien ja lajien suotuisan suojelun tason säilyttämiseen tai ennalleen saattamiseen, sovelletaan ”merkittävän vaikutuksen” edellytystä erotuksetta sekä elinympäristöjen heikentymiseen että lajeja koskeviin häiriöihin, ja se on näin ollen epätasällinen ja väljempi kuin luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohta. Komission mukaan viimeksi mainitussa säännöksessä nimittäin veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä yhtäältä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä toisaalta lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi siinä määrin kuin nämä häiriöt vaikuttavat merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin. Toisin sanoen lajeja koskevat häiriöt, jotka ovat useimmiten ajallisesti rajoitettuja, ovat komission mukaan sallittuja tiettyyn tasoon asti, kun taas elinympäristöjen heikentyminen, joka voidaan määritellä näihin elinympäristöihin

kohdistuvaksi fyysiseksi huononemiseksi, on järjestelmällisesti kielletty, koska elinympäristön vaarantaminen on vakavampaa kuin lajia koskeva häiriö.

- 15 Vaikka komissio myöntää, että ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin ensimmäisessä kohdassa tehdään luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti ero elinympäristöjen heikentymisen estämisen välttämättömyyden ja lajeja koskevien häiriöiden estämisen välttämättömyyden välillä, sillä ”merkittävän vaikutuksen” edellytys koskee vain jälkimmäisiä, komissio arvostelee kyseessä olevaa Ranskan lainsäädäntöä siitä, että siinä ei tehdä tätä eroa, koska ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannessa kohdassa säädetään nimenomaan ihmisten toimista, joita toimivaltaiset viranomaiset eivät voi kieltää, mikäli niillä ei ole merkittävää vaikutusta.
- 16 Ranskan tasavalta väittää, että ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin ensimmäisen kohdan nojalla elinympäristöjen heikentymistä on vältettävä joka tapauksessa luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisten vaatimusten mukaisesti. Tämän lain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannen kohdan nojalla mahdollistetaan kuitenkin se, että ei kiellä ehdottomasti sellaista ihmisten toimintaa, jolla ei ole merkittävää vaikutusta elinympäristöjen säilyttämiselle. Tällaiseen toimintaan voidaan kyseisen lain L. 414-1 §:n nojalla soveltaa toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on välttää elinympäristöjen heikentyminen ja lajeja koskevat häiriöt.
- 17 Ranskan tasavalta katsoo, että L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannessa kohdassa yhdistetään elinympäristöjen ja lajien säilyttämistä koskeva vaatimus ja ihmisten sellaisen toiminnan ylläpitäminen, joka on tämän vaatimuksen mukaista, ja se on siten luontodirektiivin tavoitteiden ja direktiivin 2 artiklan 3 artiklan, jossa säädetään, että toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet, mukainen. Ranskan tasavalta katsoo, että komission kanta ei sitä vastoin ole kyseisen direktiivin vaatimusten mukainen.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 18 Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa asetetaan yleinen velvoite toteuttaa tarpeellisia suojelutoimenpiteitä elinympäristöjen heikentymisen ja lajeja koskevien sellaisten häiriöiden estämiseksi, jotka saattaisivat vaikuttaa merkittävästi direktiivin tavoitteisiin.
- 19 Tältä osin on huomautettava, että ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin ensimmäisessä kohdassa säädetään, että Natura 2000 -alueisiin kohdistetaan asianmukaisia ehkäisytoimenpiteitä, jotta vältettäisiin luontotyyppien heikentyminen ja häiriöt, jotka ovat omiaan vaikuttamaan merkittävästi luonnonvaraisiin kasvi- ja eläinkantoihin, joiden takia alueet on rajattu.
- 20 Ihmisten toiminnan osalta ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannessa kohdassa täsmennetään, että tällaiset toimenpiteet eivät johda ihmisen toiminnan kieltämiseen, jos toiminta ei vaikuta merkittävästi luontotyyppien ja lajien suotuisan suojelun tason säilyttämiseen tai ennalleen saattamiseen.
- 21 Tästä on todettava, että ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmatta kohtaa on luettava kyseisen 5 momentin ensimmäisen kohdan kanssa yhdessä ja sen valossa.

- 22 Jotta voidaan määritellä, onko komission esittämä kanneperuste perusteltu, on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission on näytettävä toteen väitetty jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättäminen. Juuri komission on näet esitettävä unionin tuomioistuimelle ne seikat, jotka ovat tarpeen, jotta unionin tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysselvoitteita jätetty noudattamatta, eikä se voi nojautua minkäänlaisiin olettamuksiin (ks. mm. asia C-293/07, komissio v. Kreikka, tuomio 11.12.2008, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 23 Nyt esillä olevassa asiassa komissio on kuitenkin pääasiassa vedonnut ainoastaan siihen, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannessa kohdassa tulee kieltää kaikenlainen heikentyminen, vaikka heikentymisellä ei olisi merkittäviä vaikutuksia. Koska komissio on näin tarkastellut tätä säännöstä erikseen eikä ole ottanut riittävästi huomioon siihen välittömästi liittyvää lainsäädäntöä, komissio on erityisesti jättänyt näyttämättä toteen sen, että kyseisen lain L. 414-1 §:n 5 momentin ensimmäisen kohdan mukaisesti toteutetuilla tarpeellisilla toimenpiteillä ei tosiasiallisesti voida estää elinympäristöjen heikentymistä kyseisen direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.
- 24 Tässä tilanteessa ei ole osoitettu, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa ei ole pantu täytäntöön asianmukaisesti ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentissa kokonaisuudessaan tarkasteltuna ensimmäisessä kanneperusteessa esitetyllä tavalla.
- 25 Näin ollen ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee sen yleistä vahvistamista, että tietyistä toiminnasta ei aiheudu häiriöitä

– Asianosaisten lausumat

- 26 Komissio katsoo, että ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannen kohdan neljännellä virkkeellä, jonka mukaan kalastus, vesiviljely, metsästys ja muu metsästyksen kaltainen toiminta, jota harjoitetaan voimassa olevissa laeissa ja säännöksissä sallituissa oloissa ja niissä määritetyillä alueilla, ei ole toimintaa, josta aiheutuu häiriötä tai tällaisia vaikutuksia, ei taata luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan selkeää, täsmällistä ja kattavaa täytäntöönpanoa. On nimittäin niin, että mikäli toiminta on säännösten mukaista mutta säännöksillä ei välttämättä taata tiettyä aluetta koskevien erityisvaatimusten täyttymistä, ei voida lähtökohtaisesti tehdä yleistä päätelmää, jonka mukaan tällaisesta toiminnasta ei aiheudu häiriötä.
- 27 Komissio katsoo erityisesti, että tavoitteita koskevassa asiakirjassa, johon lainsäätävä tukeutuu, ei oteta huomioon tiettyä aluetta koskevia erityisvaatimuksia, koska tämän sopimukseen perustuvan asiakirjan tarkoituksena ei ole säännellä metsästyksen ja kalastuksen kaltaista toimintaa ja koska se ei ole millään lailla sitova, koska siinä ei määrätä minkäänlaisista seuraamuksista.
- 28 Ranskan tasavalta katsoo, että se on pannut asianmukaisesti täytäntöön luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan, kun se on asettanut periaatteeksi sen, että siltä osin kuin vesiviljelyn ja metsästyksen kaltaista toimintaa harjoitetaan voimassa olevien lakien ja asetusten mukaisesti, niistä ei aiheudu häiriötä, ja näin ollen niiden voidaan katsoa olevan yhteensopivia eurooppalaisen ekologisen Natura 2000 -verkoston mukaisten suojelutavoitteiden kanssa.

29 Ranskan tasavalta myöntää, että tavoitteita koskevassa asiakirjassa ei ole suoraan sovellettavia sääntöjä, mutta korostaa, että kyseessä olevaa aluetta koskevat tarpeelliset säännökset hyväksytään jälkikäteen toimivaltaisten viranomaisten päätöksellä olemassa olevan yleisesti sovellettavan säännösten täydennykseksi. Lisäksi Ranskan tasavalta toteaa, että kalanviljelyn ja metsästyksen kaltaista toimintaa koskevat yleiset säännöt voivat koskea ekologisista perusteista rajattuja alueita ja niiden perusteella voidaan vahvistaa ottamiskiintiöt.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

30 Ensinnäkin on huomautettava, että oikeuskäytännössä on katsottu, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdan tarkoituksena on suojelun samanlaisen tason turvaaminen (ks. vastaavasti asia C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelsbeschermingsvereniging, tuomio 7.9.2004, Kok., s. I-7405, 36 kohta ja asia C-418/04, komissio v. Irlanti, tuomio 13.12.2007, Kok., s. I-10947, 263 kohta).

31 Toiseksi on todettava, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan osalta oikeuskäytännössä on jo katsottu, että mahdollisuus vapauttaa yleisesti tietyt toimet voimassa olevan säännösten perusteella kyseessä olevalle alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista ei ole tämän säännöksen mukainen. Tällaisella vapautuksella ei nimittäin voida varmistaa sitä, että tällaiset toimet eivät vaikuta suojellun alueen koskemattomuuteen (ks. vastaavasti asia C-98/03, komissio v. Saksa, tuomio 10.1.2006, Kok., s. I-53, 43 ja 44 kohta).

32 Kun otetaan huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettu suojelun samanlainen taso, ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannen kohdan neljättä virkettä, jossa todetaan yleisesti, että tietynlainen toiminta, kuten metsästy-

tai kalastus, ei aiheuta häiriötä, voidaan siis pitää tämän direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisena ainoastaan, mikäli taataan se, että tällaisella toiminnalla ei aiheuteta minkäänlaista häiriötä, joka saattaisi vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin.

- 33 Ranskan tasavalta väittää tältä osin, että jokaista aluetta varten tehdään tavoitteita koskeva asiakirja, joka on perusta kyseisen alueen ekologisten erityisvaatimusten huomioimiseksi toteutettaville kohdennetuille toimenpiteille. Ranskan tasavalta lisää, että kyseessä olevan toiminnan harjoittaminen siihen sovellettavia yleisiä säännöksiä noudattaen mahdollistaa sen, että voidaan ottaa huomioon ekologisten kriteereiden mukaisesti rajatut alueet ja vahvistaa ottamiskiintiöt.
- 34 Näin ollen on tutkittava, voidaanko tällaisilla toimenpiteillä tai säännöillä tosiasiallisesti taata se, että kyseessä oleva toiminta ei aiheuta häiriötä, joilla saattaa olla merkittäviä vaikutuksia.
- 35 Tavoitteita koskevasta asiakirjasta Ranskan tasavalta toteaa, että se ei sisällä suoraan sovellettavia säännöksiä ja että kyseessä on arviointiin käytettävä apuväline, jonka avulla voidaan saatavilla olevien tieteellisten tietojen perusteella ehdottaa toimivaltaisille viranomaisille toimenpiteitä, joiden avulla voidaan saavuttaa luontodirektiivin mukaiset suojelutavoitteet. Ranskan tasavalta lisää, että tällä hetkellä tällaisia tavoitteita koskevia asiakirjoja on tehty ainoastaan puolelle kyseessä olevista alueista.
- 36 Tästä seuraa se, että tavoitteita koskevalla asiakirjalla ei voida järjestelmällisesti ja jokaisessa tapauksessa taata sitä, että kyseessä oleva toiminta ei aiheuta häiriötä, jotka saattaisivat vaikuttaa merkittävästi näihin suojelutavoitteisiin.

- 37 Tällaiseen päätelmään on päädyttävä sitäkin suuremmalla syyllä, kun on kyse kohdennetuista toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on ottaa huomioon tietyn alueen ekologiset erityispiirteet silloin, kun näistä toimenpiteistä päättäminen perustuu tavoitteita koskevaan asiakirjaan.
- 38 Kyseiseen toimintaan sovellettavista yleisistä säännöistä on todettava, että vaikka tällaisilla säännöillä voidaan vähentää merkittävien häiriöiden vaaraa, niillä voidaan poistaa vaara täydellisesti vain, mikäli niissä säädetään pakottavasti luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan noudattamisesta. Ranskan tasavalta ei kuitenkaan väitä, että tilanne olisi tämä nyt esillä olevassa asiassa.
- 39 Edellä esitetystä seuraa, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt yleisluonteisesti, että kalastus, vesiviljely, metsästyks ja muu metsästyksen kaltainen toiminta, jota harjoitetaan voimassa olevissa laeissa ja asetuksissa sallituissa oloissa ja niissä määritetyillä alueilla, ei ole toimintaa, josta aiheutuu häiriötä tai tällaisia vaikutuksia.

Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee Natura 2000 -sopimusten mukaisia töitä, hankkeita tai kehittämistoimia koskevia vapautuksia alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointimenettelyä

– Asianosaisten lausumat

- 40 Komissio moittii sitä, että ympäristölain L. 414-4 §:n 1 momentin toisessa kohdassa ei panna luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa asianmukaisesti täytäntöön siltä osin

kuin siinä vapautetaan järjestelmällisesti Natura 2000 -sopimusten mukaiset työt, hankkeet tai kehittämistoimet kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesta alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointimenettelystä.

- 41 Komissio katsoo, että Ranskan lainsäädännön mukaan Natura 2000 -sopimukset tehdään sellaisen ”tavoitteita koskevan asiakirjan soveltamiseksi”, joka sisältää muun muassa yhden tai useamman Natura 2000 -sopimukseen sovellettavan tyyppisopimusasiakirjan, jossa täsmennetään sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi noudatettavat oikeat menettelytavat, tavoite sekä asianomaiset lajit ja elinympäristöt. Vaikka sopimusten on oltava tavoitteita koskevan asiakirjan mukaisia, mikään ei komission mukaan viittaa siihen, että ne käsittäisivät ainoastaan alueen käytön kannalta tarpeelliset tai siihen suoraan liittyvät toimenpiteet.
- 42 Ranskan tasavalta myöntää, että Natura 2000 -sopimusten mukaiset työt, hankkeet tai kehittämistoimet on vapautettu alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointimenettelystä, ja se katsoo, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa ei veloiteta suorittamaan näitä töitä, hankkeita tai kehittämistoimia koskevaa arviointimenettelyä, koska niillä ei Ranskan tasavallan mukaan ole alueelle merkittäviä vaikutuksia.
- 43 Natura 2000 -sopimukset on nimittäin Ranskan tasavallan mukaan tehty ympäristölain L. 414-3 §:n mukaisesti tavoitteita koskevan asiakirjan soveltamiseksi, eivätkä ne voi olla elinympäristöjen ja lajien suojelua koskevien tavoitteiden vastaisia tai sisältää toimenpiteitä, jotka eivät olisi tarpeellisia alueen suojelun asianmukaisen tason kannalta.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 44 On huomautettava, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoraan alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin.

- 45 Tältä osin ei ole kiistetty sitä, että Natura 2000 -sopimusten mukaiset työt, hankkeet tai kehittämistoimet voidaan katsoa kyseisen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuiksi suunnitelmiksi tai hankkeiksi.
- 46 On siis tutkittava, liittyvätkö Natura 2000 -sopimusten mukaiset työt, hankkeet tai kehittämistoimet suoranaisesti alueen käyttöön tai ovatko ne sen kannalta tarpeellisia niin, että niiden hyväksyminen ei edellytä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaista vaikutusten arviointia.
- 47 Ympäristölain L. 414-3 §:n 1 momentista käy ilmi, että Natura 2000 -sopimus tehdään "tavoitteita koskevan asiakirjan soveltamiseksi" ja että se sisältää "kaikki sellaisten suuntaviivojen ja toimien mukaiset velvoitteet, jotka on määritetty tavoitteita koskevassa asiakirjassa, joka koskee Natura 2000 -alueen perustamisen oikeuttavien luontotyyppien ja lajien suojelua ja mahdollisesti ennalleen saattamista".
- 48 Kyseisen lain 414-2 §:n 1 momentin ensimmäisen kohdan mukaan tavoitteita koskevassa asiakirjassa määritellään muun muassa käyttöä koskevat suuntaviivat sekä suojelua ja ennalleen saattamista koskevat toimenpiteet.
- 49 Ranskan tasavalta katsoo, että Natura 2000 -sopimusten mukaisten töiden, hankkeiden ja kehittämistoimien järjestelmällinen vapauttaminen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesta alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointimenettelystä on oikeutettua sen käsityksen mukaan, että siltä osin kuin näiden sopimusten tavoitteena on alueen säilyttäminen ja ennalleen saattaminen, ne ovat alueen käytön kannalta tarpeellisia tai liittyvät siihen suoranaisesti.

- 50 Tällainen lähestymistapa edellyttäisi siis sitä, että säilyttämistä ja ennalleen saattamista koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi Natura 2000 -sopimuksissa säännellyt toimenpiteet olisivat myös kaikissa olosuhteissa alueen käytön kannalta tarpeellisia tai siihen suoranaisesti liittyviä toimenpiteitä.
- 51 Ei kuitenkaan ole suljettu pois, että vaikka näissä sopimuksissa säänneltyjen töiden, hankkeiden ja kehittämistoimien tavoitteena on alueen säilyttäminen tai ennalleen saattaminen, ne eivät kuitenkaan ole alueen käytön kannalta tarpeellisia tai ne eivät suoranaisesti liity siihen.
- 52 Tältä osin Ranskan tasavalta myöntääkin sen kanneperusteen yhteydessä, jonka mukaan ”merkittävän vaikutuksen” edellytystä on sovellettu erotuksetta, että elinympäristöjen suojelutoimenpiteet voivat osoittautua suotuisiksi tietyille kyseessä oleville elinympäristöille mutta heikentää toisenlaisia elinympäristöjä. Ranskan tasavalta esittää esimerkkinä suolanvalmistuksen, jossa kiteyttämisaltaiden (œillets) luominen teollista suolanvalmistusta varten aiheuttaa laguuneista muodostuvan elinympäristön heikkenemistä, mutta tällä toiminnalla voi toisaalta olla myönteisiä vaikutuksia ympäristön uudistumiselle tietynlaisten soiden säilyttämisen myötä.
- 53 Tästä seuraa, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 71 kohdassa perustellusti todennut, että suojelua ja ennalleen saattamista koskevien tavoitteiden määrittely Natura 2000 -ohjelman puitteissa saattaa edellyttää eri tavoitteiden välisten ristiriitojen ratkaisemista.
- 54 Jotta luontodirektiivin mukaisten suojelutavoitteiden toteutuminen voidaan varmistaa täysimääräisesti, on siis välttämätöntä, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi, on arvioitava yksitellen sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin.

- 55 Täten pelkästään sitä, että Natura 2000 -sopimukset ovat alueen suojelutavoitteiden mukaisia, ei voida pitää luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan perusteella riittävänä niin, että näiden sopimusten mukaiset työt, hankkeet tai kehittämistoimet voitaisiin järjestelmällisesti vapauttaa alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointimenettelystä.
- 56 Näin ollen Ranskan tasavalta ei ole noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on järjestelmällisesti vapauttanut Natura 2000 -sopimusten mukaiset työt, hankkeet tai kehittämistoimet alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointimenettelystä.

Toinen kanneperuste, joka koskee toimintaa, joka ei edellytä lupaa

– Asianosaisten lausumat

- 57 Komissio väittää, että ympäristölain L. 414-4 §:n 1 momentin ensimmäinen kohta ei ole yhteensopiva luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan kanssa, siltä osin kuin siinä säädetään viimeksi mainitun säännöksen mukainen alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointimenettely suoritettavaksi ainoastaan sellaisten toimien osalta, jotka edellyttävät hallinnollista lupaa tai hyväksymistä. Komission mukaan tätä menettelyä ei sovelleta ilmoituksenvaraisiin ohjelmiin tai hankkeisiin. Ne vaikuttavat kuitenkin merkittävästi alueeseen, kun otetaan huomioon suojelutavoitteet, jotka ovat kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdan soveltamisen kannalta ratkaiseva edellytys.
- 58 Ranskan tasavalta ei kiistä tämän kanneperusteen todenperäisyyttä ja vetoaa ainoastaan lainsäädäntömuutoksiin, joihin se on ryhtynyt noudattaakseen yhteisön lainsäädäntöä; nämä muutokset toteutettiin ympäristövastuusta ja yhteisön

ympäristölainsäädäntöön mukauttamista koskevista erilaisista säännöksistä 1.8.2008 annetulla lailla nro 2008-757 (JORF 2.8.2008, s. 12361).

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 59 On huomautettava, että vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. asia C-504/06, komissio v. Italia, tuomio 25.7.2008, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 60 Nyt esillä olevassa asiassa Ranskan tasavalta ei kiistä sitä, että kyseessä olevalla kansallisella säännöksellä ei ole pantu luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa asianmukaisesti täytäntöön perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymishetkellä eli 15.2.2007 ja siis ennen lain nro 2008-757 hyväksymistä.
- 61 Näissä olosuhteissa ei ole tarpeen tutkia sitä, onko laki nro 2008-757 yhteensopiva luontodirektiivin kanssa vaan riittää, kun todetaan, että tämä laki on hyväksytty perustellussa lausunnossa asetetun määräajan jälkeen.
- 62 Näin ollen Ranskan tasavalta ei ole noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on järjestelmällisesti vapauttanut ilmoituksenvaraiset ohjelmat sekä töitä, hankkeita ja kehittämistoimia koskevat suunnitelmat alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointimenettelystä.

Kolmas kanneperuste, jonka mukaan vaihtoehtoisia ratkaisuja ei tutkita

– Asianosaisten lausumat

- 63 Komissio moittii sitä, että ympäristölain R. 414-21 §:n 3 momentin 1 kohdassa ei velvoiteta hakijaa esittämään luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisen alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin yhteydessä vaihtoehtoisia ratkaisuja ohjelman tai hankkeen toteuttamiseksi. Komission mukaan tällainen arviointi nimittäin edellyttää yhtäältä sitä, että esitetään erilaisia tutkittuja vaihtoehtoisia ratkaisuja ja arvio niistä alueelle aiheutuvista vaikutuksista, ja toisaalta sitä, että viranomaiset tutkivat nämä vaihtoehtoiset ratkaisut – siinäkin tapauksessa, että alueen koskemattomuudelle ei aiheudu vaikutuksia – ennen kuin ne voivat antaa ratkaisun kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdan nojalla.
- 64 Komissio katsoo, että pelkkä hakijan velvollisuus perustella, miksi muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole olemassa, ei riitä varmistamaan vaihtoehtoisten ratkaisujen arviointia alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointimenettelyn yhteydessä. Näin ollen Ranskan lainsäädäntö ei ole yhteensopiva luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdasta seuraavan velvollisuuden kanssa, jonka mukaan vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuminen on varmistettava.
- 65 Ranskan tasavalta väittää, että riidanalaisella säännöksellä on pantu asianmukaisesti täytäntöön luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta. Lisäksi Ranskan lainsäädännöstä seuraa tosiasiallisesti se, että hakijat tutkivat, kuvailevat ja kartoittavat vaihtoehtoiset ratkaisut ja esittävät jokaista vaihtoehtoa koskevat edut ja haitat alueen suojelun kannalta.
- 66 Ranskan tasavalta täsmentää, että joka tapauksessa epäselvyyksien välttämiseksi tältä osin lakia nro 2008-757 koskevista soveltamisasetuksissa säädetään nimenomaisesti hakijan velvollisuudesta esittää vaihtoehtoisia ratkaisuja.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 67 Komissio esittää tässä kanneperusteessaan, että asianmukaiseen arviointiin, joka on suoritettava luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan nojalla, on myös sisällyttävä vaihtoehtoisten ratkaisujen arviointi.
- 68 Tästä on todettava, että tämä kanneperuste perustuu luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan virheelliseen tulkintaan sekä asianmukaisen arvioinnin käsitteen osalta että sen menettelyvaiheen osalta, jonka puitteissa vaihtoehtoisten ratkaisujen arviointi on suoritettava.
- 69 On näet niin, että yhtäältä vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseisen 6 artiklan 3 kohdan nojalla tehtävä alueelle aiheutuvien vaikutusten asianmukainen arviointi merkitsee sitä, että alaa koskeva paras tieteellinen tieto huomioon ottaen on yksilöitävä suunnitelman tai hankkeen kaikki sellaiset näkökohdat, jotka voivat yksinään tai yhdistettyinä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa vaikuttaa kyseisen alueen suojelutavoitteisiin (ks. em. asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 54 kohta ja em. asia komissio v. Irlanti, tuomion 243 kohta). Tällainen arviointi ei siis sisällä suunnitelmaa tai hanketta koskevien vaihtoehtoisten ratkaisujen arviointia.
- 70 Toisaalta on todettava, että velvollisuus arvioida suunnitelmaa tai hanketta koskevat vaihtoehtoiset ratkaisut ei perustu luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan vaan saman artiklan 4 kohdan soveltamiseen (ks. vastaavasti asia C-441/03, komissio v. Alankomaat, tuomio 14.4.2005, Kok., s. I-3043, 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat).
- 71 Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan tämän 6 artiklan 4 kohdassa, joka koskee erityisesti vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttumista, tarkoitettu arviointi voidaan

nimittäin suorittaa vain, mikäli tämän direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti suoritettujen vaikutusten arvioinnin tulos on kielteinen ja mikäli suunnitelma tai hanke on kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Alankomaat, tuomion 26 ja 27 kohta).

- 72 Siten luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan nojalla suoritettujen vaikutusten arvioinnin päätyttyä ja arvioinnin tuloksen ollessa kielteinen toimivaltaiset viranomaiset voivat joko kieltäytyä antamasta lupaa kyseisen suunnitelman tai hankkeen toteuttamiselle tai hyväksyä sen tämän direktiivin 6 artiklan 4 kohdan nojalla siltä osin kuin siinä vahvistetut edellytykset täyttyvät (ks. asia C-239/04, komissio v. Portugali, tuomio 26.10.2006, Kok., s. I-10183, 25 kohta ja vastaavasti em. asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 57 ja 60 kohta).
- 73 Näin ollen vaihtoehtoisten ratkaisujen arviointi, jota luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa edellytetään, ei voi olla seikka, joka toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on otettava huomioon mainitun direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa asianmukaisessa arvioinnissa (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Alankomaat, tuomion 28 kohta).
- 74 Tästä seuraa, että komissio ei voi vedota siihen, että ympäristölain R. 414-21 §:n 3 momentin 1 kohta on tältä osin ristiriidassa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan kanssa.
- 75 Näin ollen tätä kanneperustetta ei voida hyväksyä.

- 76 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan eikä tämän direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on
- yhtäältä säätänyt yleisesti, että kalastus, vesiviljely, metsästys ja muu metsästyksen kaltainen toiminta, jota harjoitetaan voimassa olevissa laeissa ja asetuksissa sallituissa oloissa ja niissä määritetyillä alueilla, ei ole toimintaa, josta aiheutuu häiriötä tai tällaisia vaikutuksia, ja
 - toisaalta järjestelmällisesti vapauttanut Natura 2000 -sopimusten mukaiset työt, hankkeet tai kehittämistoimet alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointimenettelyä, sekä
 - järjestelmällisesti vapauttanut ilmoituksenvaraiset töitä, hankkeita ja kehittämistoimia koskevat ohjelmat sekä suunnitelmat tästä menettelystä.

Oikeudenkäyntikulut

- 77 Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Saman työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, unionin tuomioistuimien voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan.

- 78 Nyt esillä olevassa asiassa on otettava huomioon, että tiettyjä komission esittämiä kanneperusteita ei ole hyväksytty.
- 79 Näin ollen Ranskan tasavalta on velvoitettava vastaamaan kahdesta kolmasosasta oikeudenkäyntikuluja ja komissio on velvoitettava vastaamaan yhdestä kolmasosasta oikeudenkäyntikuluja.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuimien (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Ranskan tasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se on**
 - **yhtäältä säätänyt yleisesti, että kalastus, vesiviljely, metsästys ja muu metsästyksen kaltainen toiminta, jota harjoitetaan voimassa olevissa laeissa ja asetuksissa sallituissa oloissa ja niissä määritetyillä alueilla, ei ole toimintaa, josta aiheutuu häiriötä tai tällaisia vaikutuksia, ja**
 - **toisaalta järjestelmällisesti vapauttanut Natura 2000 -sopimusten mukaiset työt, hankkeet tai kehittämistoimet alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointimenettelyä, sekä**

- järjestelmällisesti vapauttanut ilmoituksenvaraiset töitä, hankkeita ja kehittämistoimia koskevat ohjelmat sekä suunnitelmat tästä menettelystä.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Ranskan tasavalta veloitetaan vastaamaan kahdesta kolmasosasta oikeudenkäyntikuluja. Komissio veloitetaan vastaamaan yhdestä kolmasosasta oikeudenkäyntikuluja.

Allekirjoitukset