



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

18 päivänä lokakuuta 2018*

Jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättäminen – Ympäristö – Direktiivi 92/43/ETY – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojeleminen – 4 artiklan 1 kohta – Liitteet II ja III – Erityisten suojelutoimien alueiden osoittaminen – Pyöriäinen

Asiassa C-669/16,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisestä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 23.12.2016,

Euroopan komissio, asiamiehinään J. Norris-Usher ja C. Hermes,

kantajana,

vastaaan

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään G. Brown, avustajinaan R. Palmer ja M. Armitage, barristers,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: viidennen jaoston puheenjohtaja E. Regan, joka hoitaa kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit C. G. Fernlund ja S. Rodin (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kannekirjelmässään unionin tuomioistuinta toteamaan, että Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelesta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL 1992,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

L 206, s. 7; jäljempänä luontodirektiivi) 4 artiklan 1 kohdan sekä liitteiden II ja III mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole osoittanut alueita pyöriäisen (*Phocoena phocoena*) suojelemiseksi, eikä vastaavasti tämän direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole edistänyt Natura 2000 -verkoston aikaansaamista siinä suhteessa kuin sen alueella esiintyy tämän lajin elinympäristöjä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 2 Luontodirektiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan sen tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista elämistöä ja kasvistoa jäsenvaltioiden sillä Euroopassa olevalla alueella, jossa perussopimusta sovelletaan.
- 3 Direktiivin 1 artiklassa, jossa määritellään direktiivissä käytettävät keskeiset käsitteet, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

- g) ’yhteisön tärkeinä pitämillä lajeilla’ niitä lajeja, jotka ovat 2 artiklassa tarkoitettulla alueella:
 - i) uhanalaisia, lukuun ottamatta niitä lajeja, joiden luontainen levinneisyys tällä alueella on rajallinen ja jotka eivät ole uhanalaisia tai vaarantuneita läntisellä palearktisella alueella,

tai
 - ii) vaarassa, eli niiden siirtyminen uhanalaisten lajien ryhmään on todennäköistä lähitulevaisuudessa, jos uhan aiheuttaneet tekijät pysyvät ennallaan,

tai
 - iii) harvinaisia, eli niiden kannat ovat pieniä ja, vaikka ne eivät olisikaan tällä hetkellä uhanalaisia tai vaarantuneita, ne saattavat tulla sellaisiksi. Näitä lajeja on rajoitetuilla maantieteellisillä alueilla tai ne ovat levinneet hajanaisesti suuremmalle alueelle,

tai
 - iv) paikallisia ja vaativat erityishuomiota elinympäristönsä erityisluonteen vuoksi ja/tai sellaisten mahdollisten seurausten vuoksi, joita niiden hyödyntämisellä voi olla niiden suojelun tasolle.

Nämä lajit luetellaan tai ne voidaan luetella liitteessä II ja/tai liitteessä IV tai V;

--

- j) ’alueella’ maantieteellisesti määriteltyä aluetta, joka on selvästi rajattu;
- k) ’yhteisön tärkeänä pitämällä alueella’ aluetta, joka luonnonmaantieteellisellä alueella tai alueilla, joihin se kuuluu, edistää merkittävästi liitteessä I olevan luontotyypin tai liitteessä II olevan lajin suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista ja joka voi myös edistää merkittävästi 3 artiklassa tarkoitettun ’Natura 2000:n’ yhtenäisyyttä, ja/tai edistää osaltaan merkittävästi luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä kyseisellä luonnonmaantieteellisellä alueella tai alueilla.

Laajoilla alueilla elävien eläinlajien osalta yhteisön tärkeänä pitämät alueet vastaavat näiden lajien luontaisella levinneisyysalueella paikkoja, joissa on lajien elämälle ja lisääntymiselle välttämättömät fyysiset tai biologiset tekijät;

l) 'erityisten suojelutoimien alueella' jäsenvaltioiden lainsäädännöllisellä, hallinnollisella ja/tai sopimusoikeudellisella toimenpiteellä osoittamaa yhteisön tärkeänä pitämää aluetta, [jolla] sovelletaan niiden luontotyyppien ja/tai niiden lajien kantojen, joille alue on osoitettu, suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista koskevia tarvittavia suojelutoimenpiteitä;

--”

4 Kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

Natura 2000 -verkostoon kuuluvat myös jäsenvaltioiden [luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annetun neuvoston] direktiivin 79/409/ETY [(EYVL 1979, L 103, s. 1)] säännösten mukaisesti luokittelemat erityiset suojelualueet.

2. Kunkin jäsenvaltion on edistettävä Natura 2000:n aikaansaamista siinä suhteessa kuin sen alueella esiintyy 1 kohdassa tarkoitettuja luontotyyppisiä ja lajien elinympäristöjä. Jäsenvaltion on tätä varten osoitettava 4 artiklan mukaisesti alueita erityisten suojelutoimien alueiksi ottaen huomioon 1 kohdassa tarkoitettut tavoitteet.”

5 Luontodirektiivin 4 artiklassa säädetään erityisten suojelutoimien alueiden osoittamismenettelystä, joka käsittää neljä vaihetta.

6 Ensinnäkin alueiden yksilöinnistä ja niiden ilmoittamisesta komissiolle tämän direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jokaisen jäsenvaltion on laadittava liitteessä III (1 vaihe) vahvistettujen perusteiden ja asianmukaisen tieteellisen tietämyksen perusteella luettelo alueista, josta ilmenee, mitä liitteen I luontotyyppisiä ja liitteen II luontaisia lajeja sen kansallisella alueella olevilla alueilla on. Laajoilla alueilla elävien eläinlajien osalta nämä alueet vastaavat näiden lajien luontaisella levinneisyysalueella paikkoja, joissa on niiden elämälle ja lisääntymiselle välttämättömät fyysiset tai biologiset tekijät. Laajoilla alueilla elävien vesieläinlajien osalta näitä alueita koskeva luettelo laaditaan ainoastaan, jos voidaan selvästi määrittää alue, jossa on niiden elämälle ja lisääntymiselle välttämättömät fyysiset ja biologiset tekijät. Jäsenvaltioiden on tarvittaessa ehdotettava tämän luettelon mukauttamista 11 artiklassa tarkoitettun seurannan tuloksiin.

Luettelo on toimitettava komissiolle kolmen vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksiantamisesta yhdessä kutakin aluetta koskevien tietojen kanssa. Näihin tietoihin kuuluu alueen kartta, nimi, sijainti ja laajuus sekä liitteessä III (1 vaihe) eriteltyjen perusteiden soveltamisesta saadut tiedot, ja ne on toimitettava lomakkeella, jonka komissio on valmistellut 21 artiklassa tarkoitettun menettelyn mukaisesti.”

7 Kun kyseessä oleva jäsenvaltio on toimittanut luettelon alueista, josta ilmenee, mitä liitteen I luontotyyppisiä ja liitteen II luontaisia lajeja näillä alueilla on, kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisestä ja toisesta alakohdasta ilmenee, että komissio laatii tämän luettelon perusteella yhteisymmärryksessä kyseisen jäsenvaltion kanssa luonnoksen yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloksi. Kolmanneksi saman direktiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan ja 3 kohdan mukaisesti komissio hyväksyy direktiivin 21 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen luettelon

valituista yhteisön tärkeänä pitämistä alueista. Neljänneksi luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdasta ilmenee, että kun yhteisön tärkeänä pitämä alue on hyväksytty tätä menettelyä noudattaen, kyseisen jäsenvaltion on muodostettava tämä alue erityisten suojelutoimien alueeksi.

- 8 Luontodirektiivin liitteessä II, jossa luetellaan yhteisön tärkeinä pitämät eläin- ja kasvilajit, joiden suojelemiseksi on osoitettava erityisten suojelutoimien alueita, olevassa a kohdassa, jonka otsikko on ”Eläimet”, mainitaan muun muassa ”Selkärangaiset”, joihin ”Cetacea”-lajien joukossa kuuluu pyöriäinen.
- 9 Tämän direktiivin liitteen III otsikko on ”Yhteisön tärkeiksi pitämiksi alueiksi soveltuvien alueiden ja erityisten suojelutoimien alueiden valintaperusteet”. Otsikon ”1 vaihe: Kansallinen arviointi alueiden suhteellisesta merkityksestä kullekin liitteessä I mainitulle luontotyyppille ja kullekin liitteessä II mainitulle lajille (mukaan lukien ensisijaisesti suojeltavat luontotyypit ja ensisijaisesti suojeltavat lajit)” alla on B kohta, jossa luetellaan ”alueen arviointiperusteet jonkin liitteessä II mainitun lajin osalta” seuraavasti:
- a) Alueella elävän lajin kannan koko ja tiheys verrattuna kansallisen alueen muihin kantoihin.
 - b) Kyseisen lajin ja sen elvyttämismahdollisuuksien kannalta tärkeiden elinympäristötekijöiden suojeluaste.
 - c) Alueella elävän kannan eristyneisyys verrattuna lajin luontaiseen levinneisyyteen.
 - d) Yleisarviointi alueen merkityksestä kyseisen lajin suojelulle.”
- 10 Kyseisen direktiivin liitteen III tässä osassa on myös C kohta, jossa todetaan, että B kohdassa lueteltujen perusteiden mukaan ”jäsenvaltiot luokittelevat – – alueet, joiden ne kansallisessa luettelossaan ehdottavat soveltuvan yhteisön tärkeiksi pitämiksi alueiksi sen mukaan, mikä niiden suhteellinen merkitys on jonkin liitteessä I mainitun luontotyyppin tai liitteessä II mainitun lajin suojelulle”.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

- 11 Vuoden 2012 aikana kansalaisjärjestö World Wildlife Fund UK teki komissiolle kantelun erityisesti siitä, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole nimennyt erityisten suojelutoimien alueita pyöriäiselle.
- 12 World Wildlife Fund UK liitti kantelunsa tueksi tutkimuksen, jonka otsikko on ”Pyöriäisen suojelu Britannian merialueilla” ja jonka ovat laatineet kaksi kyseisen lajin asiantuntijaa, Peter Evans ja Sian Prior (jäljempänä Evansin ja Priorin raportti). Tässä raportissa yksilöitiin kuusi aluetta, jotka saatavilla olevan tieteellisen tiedon perusteella on nimettävä erityisten suojelutoimien alueiksi pyöriäiselle. Kyseessä oli kuusi seuraavannimistä aluetta: ”Western Scotland and Inner Hebrides”, ”North & West Anglesey”, ”South-west Llyn”, ”South Cardigan Bay”, ”Pembrokeshire Marine/Sir Benfro Forol” ja ”Outer Bristol Channel”. Kyseisen raportin mukaan erityisten suojelutoimien alueiden verkostoon saattoivat kuulua viisi muuta seuraavannimistä aluetta: ”Northern Isles”, ”Moray Firth”, joka ulottuu East Grampianiin, ”Eastern England”, ”Dogger Bank” ja Pohjois-Irlannissa sijaitseva ”Skerries and Causeway”. Evansin ja Priorin raportti sisälsi vakiotietolomakeluonnoksia kunkin näin yksilöidyn alueen osalta.
- 13 Syyskuussa 2012 Yhdistynyt kuningaskunta totesi, että pyöriäistä esiintyi 34:llä Natura 2000 -alueella, joita se oli ehdottanut luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla, mutta se antoi tälle lajille kannan koon osalta vain arvion D, mikä merkitsee sitä, että 34 ehdotetusta alueesta 33:a ei voitu ottaa huomioon kyseisen lajin osalta tämän direktiivin 4 artiklan 2 kohdan nojalla yhteisön tärkeiksi

- pitämien alueiden ja tämän jälkeen erityisten suojelutoimien alueiden luomiseksi. Ainoastaan yhden alueen Yhdistyneessä kuningaskunnassa on todettu täyttävän kannan kokoa koskevan arviointiperusteen C, eli alueen UK0030383 ”Skerries and Causeway”.
- 14 Komissio osoitti 25.10.2012 virallisesti kysymyksiä Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle EU Pilot -mekanismin puitteissa.
 - 15 Yhdistynyt kuningaskunta vastasi näihin kysymyksiin virallisesti saman mekanismin puitteissa 17.12.2012.
 - 16 Komissio katsoi, että yhden ainoan alueen ehdottaminen kyseessä olevalle lajille oli – kun otetaan huomioon erityisesti Evansin ja Priorin raportti – riittämätöntä, ja osoitti 21.6.2013 Yhdistyneelle kuningaskunnalle virallisen huomautuksen, jossa se moitti sitä luontodirektiivin 3 artiklan 2 kohdan ja 4 artiklan 1 kohdan mukaisen velvollisuuden ehdottaa alueita pyöriäiselle laiminlyömisestä.
 - 17 Yhdistynyt kuningaskunta vastasi viralliseen huomautukseen 19.8.2013 päivätyllä kirjeellä kiistäen lähinnä Evansin ja Priorin raportissa esitettyjen todisteiden riittävyyden sen osoittamiseksi, että oli olemassa muita alueita, joita olisi asianmukaista ehdottaa saatavilla olevan merkityksellisen tieteellisen tiedon perusteella. Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti kuitenkin jatkavansa tätä koskevia tutkimuksiaan ehdottaakseen pyöriäiselle muita alueita luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla.
 - 18 Koska mitään muuta aluetta ei ehdotettu, komissio osoitti 17.10.2014 Yhdistyneelle kuningaskunnalle SEUT 258 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisen perustellun lausunnon, jossa sitä arvostellaan velvoitteen ehdottaa tämän direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ja 4 artiklan 1 kohdan vaatimusten mukaisesti riittävä määrä alueita pyöriäiselle noudattamatta jättämisestä.
 - 19 Tässä perustellussa lausunnossa komissio muistutti yhtäältä, että sen lähettämispäivänä ainoa luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla ehdotettu alue oli ”Skerries and Causeway” -niminen alue, ja toisaalta, että Evansin ja Priorin raportin sisältämien kaltaisissa vakiotietolomakeluonnoksissa esitetyt todisteet olivat ”parhaat saatavilla olevat todisteet” tämän säännöksen nojalla ehdotettavien alueiden osoittamiseksi. Komissio totesi muun muassa pelkäävänsä, että tämän velvollisuuden noudattamatta jättäminen ja näin ollen se, ettei näitä alueita tunnusteta tämän direktiivin 6 artiklan mukaisesti suojeltaviksi alueiksi, merkitsisi konkreettisesti muun muassa sitä, että meressä sijaitseviin tuulivoimaloihin liittyvät hakemukset voitaisiin käsitellä ottamatta huomioon näiden hakemusten vaikutusta pyöriäiskantoihin.
 - 20 Perustellun lausunnon noudattamisen määräajaksi vahvistettiin 16.12.2014.
 - 21 Yhdistynyt kuningaskunta esitteli 16.12.2014 antamassaan vastauksessa toimenpiteitä, joihin oli ryhdytty alueiden yksilöimiseksi ja ehdottamiseksi pyöriäisen osalta, sekä suuntaa-antavan aikataulun tarvittavien toimenpiteiden, mukaan lukien julkisen kuulemisen, toteuttamiseksi.
 - 22 Komission ja Yhdistyneen kuningaskunnan virkamiesten välillä pidettiin 29.1.2015 Brysselissä (Belgia) kokous, jossa tarkasteltiin yksityiskohtaisemmin Yhdistyneen kuningaskunnan perustellun lausunnon perusteella toteuttamia toimia. Tällöin tämä jäsenvaltio esitti valikoitujen alueiden kartan mahdollista julkista kuulemistajattellen.
 - 23 Yhdistynyt kuningaskunta lähetti 28.5.2015 sähköpostitse jäljennöksen sen lakisäateisen neuvon-antavan elimen alustavasta lausunnosta sekä selittävän asiakirjan, jossa kuvattiin tapaa, jolla luontodirektiivissä esitetyt arviointiperusteita sovellettiin alustavassa analyysissä. Näissä asiakirjoissa määritettiin kahdeksan aluetta, jotka oli valittu mahdollista julkista kuulemistajattellen ja jotka oli jaettu kolmeen ”hallintoyksikköön” ”alueiden edustavan verkoston” aikaansaamiseksi.

- 24 Sen jälkeen, kun Yhdistynyt kuningaskunta oli lähettänyt 3.12.2015 komissiolle aikataulun ajan tasalle saatetun version, jossa ennakoitiin vähintään kahdeksan kuukauden lisäviivästystä, se ilmoitti 19.1.2016 komissiolle, että julkinen kuuleminen, joka koskee sellaisten alueiden määrittämistä, joita voitaisiin ehdottaa pyöriäiselle, oli aloitettu viiden Englannissa, Walesissa ja Pohjois-Irlannissa ehdotetun alueen osalta.
- 25 Skotlannissa sijaitsevan alueen osalta aloitettiin 23.3.2016 erillinen julkinen kuuleminen.
- 26 Yhdistynyt kuningaskunta ehdotti 22.9.2016 virallisesti, että Skotlannin vesillä sijaitseva ”Inner Hebrides and Minches” -niminen alue katsottaisiin erityisten suojelutoimien alueeksi pyöriäisen osalta Länsi-Skotlannissa.
- 27 Koska komissio katsoi, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ollut toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä luontodirektiivin 3 artiklan 2 kohdan ja 4 artiklan 1 kohdan mukaisten velvoitteiden noudattamiseksi, se nosti 23.12.2016 nyt käsiteltävän kanteen.

Kanne

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

- 28 Yhdistynyt kuningaskunta esitti 14.3.2017 päivätyllä erillisellä kirjelmällä tätä kannetta koskevan oikeudenkäyntiväitteen unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 151 artiklan mukaisesti.
- 29 Oikeudenkäyntiväite yhdistettiin pääasiaan 26.9.2017 tehdyllä päätöksellä ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa kehoitettiin jättämään vastineensa.

Asianosaisten lausumat

- 30 Yhdistynyt kuningaskunta väittää lähinnä, että kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin kanneperusteet, sellaisina kuin ne esitetään kannekirjelmässä, kohdistuvat erityisesti toimenpiteisiin, jotka se on toteuttanut vasta perustellun lausunnon noudattamiselle asetetun määräajan päätyttyä, eli tämän jäsenvaltion 22.9.2016 esittämään ehdotukseen Skotlannin vesillä sijaitsevan ”Inner Hebrides and Minches” -nimisen ylimääräisen erityisten suojelutoimien alueen luomiseksi.
- 31 Sen mukaan kannekirjelmän 33 kohdassa mainitaan lisäksi nimenomaisesti pyöriäiselle ehdotettujen ”alueiden” riittämättömyys, kun taas perusteltu lausunto perustuu siihen, että Yhdistynyt kuningaskunta ehdotti erityisten suojelutoimien alueeksi ainoastaan yhden alueen. Kannekirjelmänsä 57 ja 58 kohdassa komissio kuitenkin moittii Yhdistynyttä kuningaskuntaa siitä, ettei ”Inner Hebrides and Minches” -nimisen alueen nimeäminen mahdollistanut luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisten velvoitteiden noudattamista.
- 32 Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan komission olisi pitänyt, jotta se olisi voinut väittää sen jättäneen noudattamatta tämän direktiivin mukaisia velvoitteitaan ehdottamalla ”Inner Hebrides and Minches” -nimistä aluetta mahdolliseksi erityisten suojelutoimien alueeksi, aloittaa tältä osin oikeudenkäyntiä edeltävä menettely.
- 33 Tämän vuoksi kanne sisältää Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan – unionin tuomioistuimen asiaa koskevasta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenevien periaatteiden vastaisesti – perustellussa lausunnossa ilmoitettuihin perusteisiin nähden uusia kanneperusteita, joita on esitetty sellaisista kansallisista toimenpiteistä, jotka on toteutettu perustellun lausunnon antamisen jälkeen.

- 34 Näissä olosuhteissa kanne on Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan jätettävä tutkimatta ilman, että aineellista kysymystä on tarpeen tutkia, tai muutoin loukataan SEUT 258 artiklan 1 kohdan perusteella jäsenvaltioille myönnettyjä olennaisia takeita.
- 35 Komission mukaan sen kannekirjelmässään esittämät seikat vastaavat perustellussa lausunnossa esitettyjä perusteita SEUT 258 artiklan vaatimusten ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettujen periaatteiden mukaisesti. Vaatimus tutkimatta jättämisestä on näin ollen hylättävä.
- 36 Komissio katsoo aluksi, että perustellussa lausunnossa todettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen ja kannekirjelmässä todettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen koskevat keskeisiltä osin samaa rikkomista, joka on luettava Yhdistyneen kuningaskunnan syyksi, eli sitä, ettei se ole ehdottanut riittävää määrää alueita pyöriäiselle luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla, ja tämän seurauksena sitä, ettei se ole noudattanut velvollisuutta edistää Natura 2000 -verkoston aikaansaamista. Mainitsemalla kannekirjelmässään eri alueita se pyrkii lähinnä osoittamaan, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ollut edelleenkään noudattanut velvollisuuttaan ehdottaa riittävää määrää alueita. Kannekirjelmää kokonaisuudessaan, myös sen 33 kohtaa, on luettava tässä asiayhteydessä.
- 37 Komissio väittää tämän jälkeen kannekirjelmästä ilmenevän nimenomaisesti, että viittauksilla tosiseikkoihin ja olosuhteisiin, jotka ovat tapahtuneet 16.12.2014 jälkeen, pyritään ainoastaan antamaan unionin tuomioistuimelle täydellinen tosiseikkoja koskeva asiayhteys ja täsmentämään ”tyhjentyvyyden vuoksi”, että komissio arvioi rikkomisen jatkuneen kannekirjelmän jättämisspäivänä.
- 38 Vaikka unionin tuomioistuin katsoisi, että kannekirjelmä ulottuu laajemmalle kuin perustellussa lausunnossa esitetyt perusteet sillä perusteella, että siinä viitataan 16.12.2014 jälkeen tapahtuneisiin tosiseikkoihin ja olosuhteisiin, tämä ei komission mukaan missään tapauksessa johda siihen toteamukseen, että kanne olisi kokonaisuudessaan jätettävä tutkimatta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 39 On muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 258 artiklan nojalla nostetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohde rajataan komission perustellussa lausunnossa, joten kanteen on perustuttava samoihin syihin ja perusteisiin kuin tämä lausunto (tuomio 8.7.2010, komissio v. Portugali, C-171/08, EU:C:2010:412, 25 kohta ja tuomio 5.4.2017, komissio v. Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, 37 kohta).
- 40 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että arvioitaessa 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 (tuomio 4.9.2014, komissio v. Kreikka, C-351/13, ei julkaistu, EU:C:2014:2150, 20 kohta ja tuomio 5.4.2017, komissio v. Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, 40 kohta).
- 41 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että sekä perustellussa lausunnossa että kannekirjelmässä komissio väittää, että Yhdistynyt kuningaskunta on jättänyt noudattamatta luontodirektiivin 3 artiklan 2 kohdan ja 4 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole osoittanut alueita pyöriäisen suojelemiseksi eikä näin ollen edistänyt Natura 2000 -verkoston aikaansaamista.
- 42 Ensimmäiseksi on huomautettava siltä osin kuin kannekirjelmässä viitataan pyöriäisen osalta ehdotettuihin alueisiin, että tällä monikossa olevalla viittauksella lähinnä ainoastaan heijastellaan kyseisten luontodirektiivien säännösten sanamuotoa.

- 43 Toiseksi on todettava, että vaikka on totta, kuten myös Yhdistynyt kuningaskunta korostaa, että perustellussa lausunnossa oli kyse ainoastaan alueesta ”Skerries and Causeway”, joka oli ainoa ennen perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymistä ehdotettu alue, kun taas kannekirjelmän 57 ja 58 kohdassa komissio lausuu alueen ”Inner Hebrides and Minches” ehdottamisesta, joka tapahtui lisäksi kyseisen määräajan päättymisen jälkeen, kannekirjelmän kyseisiä kohtia asiayhteydessään tulkittaessa ilmenee, että komissio viittasi viimeksi mainittuun alueeseen ainoastaan tyhjentyvyyden vuoksi ja ylimääräisenä huomautuksena ilman, että se olisi näin laajentanut riita-asian kohdetta, sellaisena kuin se määritellään samansisältöisesti perustellun lausunnon ja kannekirjelmän toteamuksissa.
- 44 Tämän tuomion 40 kohdassa mainitun oikeuskäytännön valossa tätä toista alue-ehdotusta ei missään tapauksessa oteta huomioon, kun unionin tuomioistuin arvioi nyt käsiteltävässä asiassa väitettyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä (ks. analogisesti tuomio 10.11.2016, komissio v. Kreikka, C-504/14, EU:C:2016:847, 69 kohta).
- 45 Tästä seuraa, että kanne on otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

Asianosaisten lausumat

- 46 Komissio väittää, että Yhdistynyt kuningaskunta on jättänyt noudattamatta luontodirektiivin 3 artiklan 2 kohdan ja 4 artiklan 1 kohdan sekä liitteiden II ja III mukaisia velvoitteitaan siltä osin kuin nämä velvoitteet liittyvät pyöriäisen suojelemiseen.
- 47 Näiden säännösten mukaan jäsenvaltioiden, joiden alueella on alueita, joilla pyöriäisiä elää, piti toimittaa komissiolle viimeistään 10.6.1995 luettelo alueista, joita ehdotetaan lajin suojelemiseksi. Kun otetaan huomioon se, kuinka monimutkaista on luoda erityisten suojelutoimien alueista muodostuva Natura 2000 -verkosto meriympäristöalueilla, komissio ei aluksi nostanut kanteita niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät noudattaneet tätä määräaika. Komission 22.5.2006 päivätyssä tiedonannossa KOM(2006) 216, jonka otsikko on ”Biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttäminen vuoteen 2010 mennessä – ja sen jälkeen – Ekosysteemipalvelujen säilyttäminen ihmisten hyvinvoinnin varmistamiseksi”, kuitenkin todettiin, että Natura 2000 -verkoston pitäisi sisältää meriympäristöalueita viimeistään vuonna 2012 ja että kaikki jäsenvaltiot – Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta – joilla oli Atlantiin kuuluvia alueita, joilla elää pyöriäisiä, kykenivät yksilöimään merivesillä sijaitsevia alueita tässä määräajassa.
- 48 Yhdistynyt kuningaskunta oli 16.12.2014 mennessä ehdottanut pyöriäiselle kuitenkin ainoastaan yhden alueen eli ”Skerries and Causeway” -nimisen alueen, mikä ei ole riittävää luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvoitteen laatia tyhjentyvä alueiden luettelo noudattamiseksi. Koska tämän velvoitteen noudattamatta jättäminen esti tämän direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun Natura 2000 -verkoston aikaansaamisen, Yhdistynyt kuningaskunta jätti noudattamatta myös viimeksi mainittua velvoitetta.
- 49 Komission mukaan sellaisen luettelon, jossa ehdotettiin ainoastaan yhtä aluetta, riittämättömyys johtuu ensinnäkin siitä, että sen hallussa luontodirektiivin 17 artiklassa tarkoitettujen kertomusten perusteella olevien tietojen mukaan 56 prosenttia kyseessä olevan lajin levinneisyysalueesta Atlantin alueella sijaitsee Yhdistyneen kuningaskunnan merivesillä, kun taas tämän jäsenvaltion ehdottama alue kattaa hädin tuskin 0,1 prosenttia tästä levinneisyysalueesta.

- 50 Toiseksi Evansin ja Priorin raportissa yksilöitiin kuusi aluetta, joita Yhdistyneen kuningaskunnan olisi silloin, kun tämä raportti julkaistiin vuoden 2012 aikana, saatavilla olleiden merkityksellisten tietojen perusteella pitänyt ehdottaa mahdollisiksi erityisten suojelutoimien alueiksi, ja viisi muuta aluetta, joita voidaan ehdottaa liitettäväksi erityisten suojelutoimien alueiden verkostoon.
- 51 Kolmanneksi luettelon, joka käsittää ainoastaan yhden alueen pyöriäiselle Yhdistyneessä kuningaskunnassa, riittämättömyys vahvistetaan muissa lähteissä, kuten Galwayssa (Irlanti) 24. ja 25.3.2009 pidetyn Atlanttiin kuuluvien Natura 2000 -merialueiden biomaantieteellisen seminaarin päätössanoissa sekä Joint Nature Conservation Committeeen (yhteinen luonnonsuojelukomitea) alustavassa lausunnossa, jossa yksilöidään kahdeksan mahdollista aluetta pyöriäiselle Yhdistyneen kuningaskunnan merialueilla.
- 52 Neljänneksi komission mukaan muut jäsenvaltiot kykenivät nimeämään pyöriäiselle alueita, jotka sijaitsevat Evansin ja Priorin raportissa yksilöidyn alueen välittömässä läheisyydessä ja jotka ansaitsevat tulla ehdotetuiksi erityisten suojelutoimien alueiksi, mutta Yhdistynyt kuningaskunta ei ehdottanut niitä.
- 53 Komissio kiistää väitteet, joilla Yhdistynyt kuningaskunta kyseenalaistaa niiden tietojen ja todisteiden, joihin komissio tukeutuu, ja erityisesti Evansin ja Priorin raportin, merkityksellisyyden ja paikkansapitävyyden. Yhdistynyt kuningaskunta ei voi myöskään vedota merialueiden yksilöinnin monitahoisuuteen ja siihen liittyviin vaikeuksiin. Tämä jäsenvaltio ei useaan otteeseen myöskään noudattanut omia alustavia aikataulujaan.
- 54 Komissio huomauttaa lisäksi, ettei myöskään ylimääräinen alue, jonka Yhdistynyt kuningaskunta nimesi 16.12.2014 alkaen, eli ”Inner Hebrides and Minches” -niminen alue, riitä takaamaan luontodirektiivin vaatimusten noudattamista, kun tämän alueen ja alueen ”Skerries and Causeway” yhteenlaskettu pinta-ala kattaa alle 3 prosenttia arvioidusta pyöriäisen levinneisyysalueesta Atlanttiin kuuluvilla Yhdistyneen kuningaskunnan merialueilla.
- 55 Yhdistynyt kuningaskunta korostaa vastineessaan ensiksi, että mahdollisten pyöriäisen erityisten suojelutoimien alueiden yksilöiminen on erittäin vaikea prosessi erityisesti siksi, että luontodirektiivissä edellytetään nimenomaisesti, että alueita voidaan ehdottaa erityisten suojelutoimien alueiksi ainoastaan, jos ne ovat alueita, jotka ”voidaan selvästi määrittää”, siksi, että alueen soveltuvuutta mahdolliseksi erityisten suojelutoimien alueeksi on arvioitava tieteellisesti, ja siksi, että on välttämätöntä välttää voimavarojen käyttämistä turhaan sellaisille alueille, jotka eivät tosiasiallisesti edistä luontodirektiivin ja Natura 2000 -verkoston tavoitteiden saavuttamista. Alueiden rajaaminen mahdollisiksi erityisten suojelutoimien alueiksi on erityisen vaikeaa pyöriäisen osalta, koska kyse on luontaisesti erittäin laajalle levinneestä ”Cetacea”-lajista, jonka lisääntymiskäyttäytymisestä tiedetään suhteellisen vähän. Yhdistynyt kuningaskunta on kuitenkin omien sanojensa mukaan edistynyt tässä rajaamisessa huomattavasti perustellun lausunnon antamisesta ja nyt käsiteltävän kanteen nostamisesta lähtien.
- 56 Yhdistynyt kuningaskunta myöntää kuitenkin, ettei perustellun lausunnon noudattamisen määräajan päätyessä se, että Yhdistynyt kuningaskunta oli yksilöinyt ja ehdottanut luetteloa, joka sisältää vain yhden alueen mahdollisena erityisten suojelutoimien alueena eli ”Skerries and Causeway” -nimisen alueen, ollut riittävää sen luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdasta johtuvien velvoitteiden noudattamiseksi pyöriäisen osalta. Tältä osin Yhdistynyt kuningaskunta myöntää myös jättäneensä – tuolloin – noudattamatta sille luontodirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa asetettua velvollisuutta edistää Natura 2000 -verkoston aikaansaamista siinä suhteessa kuin sen alueella esiintyy pyöriäisiä.
- 57 Sen sijaan Yhdistynyt kuningaskunta kiistää komission arvostelun, joka liittyy sen alueiden yksilöimiseksi ja ehdottamiseksi käyttämään menettelytapaan. Unionin tuomioistuimen ei kuitenkaan tarvitse lausua näistä kysymyksistä, kun otetaan huomioon se, että – kuten edeltävästä kohdasta ilmenee – tämä jäsenvaltio myönsi jäsenyysohjeiden noudattamatta jättämisen, sellaisena kuin se esitettiin perustellussa lausunnossa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 58 On muistutettava, että luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään sellaisen erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäisen eurooppalaisen ekologisen verkoston eli Natura 2000:n perustamisesta, joka koostuu alueista, joilla on tämän direktiivin liitteessä I lueteltuja luontotyyppisiä ja tämän direktiivin liitteessä II lueteltujen lajien, kuten pyöriäisen, elinympäristöjä, jotka ovat nyt käsiteltävän kanteen kohteena.
- 59 Luontodirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot veloitetaan edistämään Natura 2000 -verkoston aikaansaamista siinä suhteessa kuin niiden alueella esiintyy tällaisia luontotyyppisiä ja tällaisia elinympäristöjä ja osoittamaan tätä varten kyseisen direktiivin 4 artiklan mukaisesti ja siinä säädetyn menettelyn pääteeksi alueita erityisten suojelutoimien alueiksi.
- 60 Luontodirektiivin 4 artiklassa säädetty menettely alueiden osoittamiseksi erityisten suojelutoimien alueiksi tapahtuu neljässä vaiheessa, joista ensimmäisessä tämän artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen jäsenvaltion on laadittava liitteessä III vahvistettujen valintaperusteiden perusteella luettelo alueista, josta ilmenee, mitä liitteen I luontotyyppisiä ja liitteen II luontaisia lajeja sen kansallisella alueella olevilla alueilla on, ja toimitettava tämä luettelo komissiolle.
- 61 On korostettava, että jäsenvaltioiden ehdottamien alueiden luettelot toimivat tämän jälkeen, kuten luontodirektiivin 4 artiklan 2 kohdasta ilmenee, pohjana komission laatimalle luonnokselle yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloksi.
- 62 Tältä osin unionin tuomioistuin on jo korostanut useaan otteeseen, että komissiolla on oltava käytettävissään tyhjentävä luettelo alueista, jotka kansalliselta kannalta ovat ekologisesti merkityksellisiä pyrittäessä luontodirektiivissä tarkoitettuun luontotyyppien sekä luonnonvaraisen elämistön ja kasviston suojelua koskevaan tavoitteeseen, jotta komissio voisi laatia sellaisen luonnoksen yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloksi, jonka perusteella muodostetaan erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto (ks. erityisesti tuomio 7.11.2000, *First Corporate Shipping*, C-371/98, EU:C:2000:600, 22 kohta ja tuomio 11.9.2001, komissio v. Ranska, C-220/99, EU:C:2001:434, 31 kohta).
- 63 Vain tällä tavalla on lopultakin mahdollista päästä luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuun tavoitteeseen, jonka mukaan on varmistettava kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason säilyminen tai ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella, joka voi sijaita Euroopan unionin yhden tai useamman sisäisen rajan eri puolilla. Tämän direktiivin 1 artiklan e ja i alakohdasta, kun niitä luetaan yhdessä sen 2 artiklan 1 kohdan kanssa, näet ilmenee, että luontotyyppien tai lajin suotuisan suojelun tasoa on arvioitava jäsenvaltioiden sen Euroopassa olevan alueen kokonaisuuden kannalta, jossa perussopimusta sovelletaan (tuomio 11.9.2001, komissio v. Saksa, C-71/99, EU:C:2001:433, 28 kohta).
- 64 Nyt käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, että perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä eli 16.12.2014 Yhdistynyt kuningaskunta oli luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa mainitun alueiden luettelon laatimiseksi ehdottanut omassa luettelossaan ainoastaan yhden alueen, jolla pyöriäinen elää, eli ”Skerries and Causeway” -nimisen alueen.
- 65 Vastineessaan Yhdistynyt kuningaskunta myöntää, ettei tämän alueen yksilöiminen ja ehdottaminen ollut tuolloin riittävää sen kyseisestä 4 artiklan 1 kohdasta johtuvan veloitteen laatia luettelo alueista, joilla pyöriäinen elää, noudattamiseksi ja Natura 2000 -verkoston aikaansaamisen edistämiseksi tämän direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetyn mukaisesti.
- 66 Koska komissio esitti riittävästi todisteita osoittaakseen, että Yhdistyneen kuningaskunnan toimittamassa luettelossa olevat alueet olivat riittämättömiä, on todettava, että kun se ei ole asetetussa määräajassa ehdottanut ja toimittanut luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan sekä liitteiden II ja II

mukaisesti luettelo, jossa mainitaan riittävä määrä alueita, joilla pyöriäinen elää, ja kun se näin ollen ei ole edistänyt tämän direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti Natura 2000 -verkoston aikaansaamista siinä suhteessa kuin sen alueella esiintyy tämän lajin elinympäristöjä, Yhdistynyt kuningaskunta on jättänyt noudattamatta näiden säännösten mukaisia velvoitteitaan.

Oikeudenkäyntikulut

- ⁶⁷ Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Yhdistynyt kuningaskunta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska tämä on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kuudes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Kun Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ei ole asetetussa määräajassa ehdottanut ja toimittanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 4 artiklan 1 kohdan sekä liitteiden II ja II mukaisesti luettelo, jossa mainitaan riittävä määrä alueita, joilla pyöriäinen (*Phocoena phocoena*) elää, ja kun se näin ollen ei ole edistänyt tämän direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti Natura 2000 -verkoston aikaansaamista siinä suhteessa kuin sen alueella esiintyy tämän lajin elinympäristöjä, se on jättänyt noudattamatta näiden säännösten mukaisia velvoitteitaan.**
- 2) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset