JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO TIZZANO
3 päivänä heinäkuuta 2003 [1]

Johdanto

1. Euroopan yhteisöjen komissio vaatii nyt käsiteltävänä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY [2] (jäljempänä direktiivi) 12 ja 16 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

I Sovellettavat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2. Perustamissopimuksen 130 s artiklan (josta on tullut EY 175 artikla) perusteella annetun direktiivin tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa (2 artikla). Tässä tarkoituksessa sillä velvoitetaan jäsenvaltiot perustamaan erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto tiettyjen luontotyyppien ja tiettyjen kasvi- ja eläinlajien suojelun varmistamiseksi (3 artikla ja sitä seuraavat artiklat sekä liitteet I, II ja III).

3. Lisäksi direktiivissä mainitaan määrätyt eläin- ja kasvilajit, joiden suojelemiseksi on tarpeen "tiukka suojelujärjestelmä" (12 artikla ja sitä seuraavat artiklat sekä liite IV).

4. Direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja koskevan

1 — Alkuperäinen kieli: italia.
2 — EYVL L 206, s. 7.

tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kiellettävä:

a) kaikki näiden lajien yksilöitä koskeva tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa;

b) näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana;

c) tahallinen munien hävittäminen tai ottaminen luonnosta;

d) lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen."

5. Tässä säännöksessä tarkoitettuna suojeltuna lajina mainitaan liitteessä IV rupilisko (Triturus cristatus).

6. Direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään rajoitetusta poikkeuksesta edellä mainittuun 12 artiklassa säädettyyn "tiukkaan suojelujärjestelmään" säätämällä seuraavaa:

"Jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, jäsenvaltiot voivat poiketa 12, 13 ja 14 artiklan ja 15 artiklan a ja b alakohdan säännöksistä:

a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi;

b) erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalatalloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta;

c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle;

d) näiden lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoituksessa ja näiden

tarkoitusten kannalta tarvittavien lisääntymistoimenpiteiden vuoksi, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen;

poikkeusluvat), jos poikkeaminen on tarpeen määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi, muun muassa

e) salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa."

" — —

c) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja niiden istuttamiseksi erityisille alueille;

Kansallinen lainsäädäntö

7. Direktiivin 12 ja 16 artikla on Yhdistyneessä kuningaskunnassa pantu täytäntöön vuoden 1994 Conservation (Natural Habitats) Regulationsilla (jäljempänä asetus).

— —

8. Asetuksen 39 §:n 1 momentissa kielletään Euroopan alueella suojeltujen lajien yksilöiden pyydystäminen, tappaminen tai häiritseminen, niiden munien hävittäminen tai ottaminen luonnosta, ja lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen.

e) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle;

9. Asetuksen 44 §:n mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat kuitenkin sallia Euroopassa suojeltujen lajien suojelujärjestelmästä poikkeavia toimintoja (jäljempänä

— — ".[3]

3 — Epävirallinen käännös.

10. Asetuksen 44 §:n 3 momentin mukaan poikkeuslupa voidaan myöntää ainoastaan silloin, kun toimivaltaiset viranomaiset ovat todenneet, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja ettei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden "luontaisella levinneisyysalueella".

11. Poikkeuslupien myöntämiseen toimivaltaisia viranomaisia ovat asetuksen 44 §:n 4 momentin ja 4 §:n nojalla alueelliset toimivaltaiset luonnonsuojeluviranomaiset (toisin sanoen Nature Council for England, Countryside Council for Wales ja Scottish Natural Heritage for Scotland) asetuksen 44 §:n 2 momentin a—d alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, kun taas saman säännöksen e—g alakohdassa tarkoitetut tapaukset kuuluvat Minister of Agriculture, Fisheries and Foodin tai Secretary of Staten toimivaltaan.

12. Lisäksi asetuksen 3 §:n 4 momentin mukaan jokaisen Britannian viranomaisen on toimintaansa harjoittaessaan otettava direktiivin 92/43/ETY määräykset huomioon.

13. Asiakirjoista voidaan päätellä muun muassa, että asetuksen 3 §:n 4 momenttia sovelletaan erityisesti silloin, kun toiminta, jolla "häiriötä" saatetaan aiheuttaa, on merkityksellistä myös ympäristölainsäädännön kannalta katsoen.

14. Tuossa tapauksessa nimittäin — asiakirjojen mukaan — asianomaisen on ensin haettava rakennuslupaa paikalliselta ympäristöviranomaiselta. Viimeksi mainittu voi hylätä hakemuksen, jos on olemassa vaara, että suojeltua lajia "häiritään", tai se voi asettaa ehdoksi asetuksen 44 §:ssä tarkoitetun poikkeusluvan saamisen.

15. Tätä harkintavaltaa käyttäessään ympäristöviranomaiset soveltavat ympäristöä koskevia ohjesääntöjä (Walesissa vuoden 1999 Planning Guidance Wales). Näiden ohjesääntöjen mukaan silloin kun rakennuslupaa haetaan alueelle, jolla esiintyy suojeltuja lajeja, paikallisten ympäristöviranomaisten on ennen luvan myöntämistä pyydettävä lausunto poikkeusluvan myöntämiseen toimivaltaiselta viranomaiselta (Planning Guidance'in 5.3.20 kohta). Haettua rakennuslupaa ei kuitenkaan voida evätä, "jos hankkeelle voidaan määrätä sellaisia edellytyksiä, joilla luontotyypeille aiheutuvat haitalliset vaikutukset voidaan välttää — — , tai jos olemassa on muita sellaisia olennaisia tekijöitä, jotka syrjäyttävät ympäristönsuojelua koskevan vaatimuksen" (Planning Guidance'in 5.3.21 kohta). [4]

4 — Epävirallinen käännös.

II Tosiseikat ja oikeudenkäynti

16. Muutamien yksityishenkilöiden tehtyä ilmoituksia siitä, että Walesissa esiintyviä rupiliskokantoja oli "häiritty" Walesissa sijaitsevissa Broughton Parkissa, Pontblyddynissä ja Connah's Quayssä, komissio lähetti 28.4.1999 Yhdistyneelle kuningaskunnalle virallisen huomautuskirjeen pyydettyään ensin Britannian viranomaisilta selityksiä. Tätä kirjettä seurasi 2.2.2001 perusteltu lausunto, jossa todettiin, ettei direktiivin 12 ja 16 artiklaa ollut noudatettu, ja ettei erityisesti niitä edellytyksiä ollut noudatettu, jotka sen 16 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdassa säädetään 12 artiklassa säädetystä "tiukasta suojelujärjestelmästä" poikkeamiselle.

17. Koska Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen antamat vastaukset ja selvitykset eivät tyydyttäneet komissiota, se nosti tämän kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa.

III Oikeudellinen analyysi

18. Tämän oikeudenkäynnin kirjallisessa vaiheessa komissio on — otettuaan huomioon sen, että Yhdistynyt kuningaskunta on, vaikkakin liian myöhään, tehnyt tietyjä lainmuutoksia — luopunut direktiivin 16 artiklan 1 kohdan a alakohdan noudattamatta jättämistä koskevasta kanneperusteestaan. [5]

19. Tämän oikeudenkäynnin kohde on siis rajattu kanneperusteeseen, jossa komissio väittää Yhdistyneen kuningaskunnan jättäneen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan c alakohdan asianmukaisesti täytäntöönpanematta niitä tilanteita varten, joissa direktiivin 12 artiklassa ja liitteessä IV tarkoitettujen suojeltujen lajien "häirinnän" vaara aiheutetaan toiminnalla, jolle on saatava rakennuslupa.

Asianosaisten lausumat

20. Komissio moittii pääasiallisesti sitä tapaa, millä tehtävät on jaettu rakennuslupien myöntämiseen toimivaltaisten paikallisten ympäristöviranomaisten ja asetuksen 44 §:ssä säädetyn poikkeusluvan myöntämiseen toimivaltaisten viranomaisten kesken.

21. Komissio väittää nimittäin, että britannialaisen käytännön mukaan rakennuslupa alueelle, jolla esiintyy suojeltuja lajeja, myönnetään ennen poikkeuslupahakemuksen tekemistä.

5 — Komission vastineen 1—3 kohta.

22. Se katsoo, että koska poikkeuslupa myönnetään rakennusluvan myöntämisen jälkeen, poikkeusluvan myöntävä toimivaltainen viranomainen ei enää kykene päättämään, onko kyseiselle ympäristöhankkeelle muuta tyydyttävää ratkaisua, kuten direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa edellytetään.

23. Tämä viranomainen ei voi 16 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua poikkeuslupahakemusta arvioidessaan asettaa myöskään kyseenalaiseksi erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden olemassaoloa senkään vuoksi, että sen myöntämä lupa perustuu yleensä niihin samoihin syihin, jotka rakennusluvan jo myöntänyt paikallinen ympäristöviranomainen on jo ottanut huomioon.

24. Tämän osoittavat oleellisin osin ne seikat, jotka mainitaan Department of Environment, Transport and the Regionsin 25.10.2000 päivätyssä kirjeessä, jonka se lähetti yhdelle niistä yksityishenkilöistä, joiden ilmoituksen perusteella jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely aloitettiin. Tässä kirjeessä todetaan nimittäin, että poikkeuslupahakemusta arvioitaessa "otetaan huomioon se, että viranomainen on asianmukaista menettelyä noudattaen ja yhdyskuntasuunnitteluun liittyen myöntänyt hankkeelle rakennusluvan. Tällaisissa tapauksissa otetaan huomioon se seikka, että ympäristöviranomainen on jo päättänyt, että hankkeen puolesta on esitetty erittäin tärkeitä syitä". [6]

25. Direktiivin 16 artiklan asianmukaista täytäntöönpanoa ei komission mukaan varmisteta myöskään asetuksen 3 §:llä, jonka mukaan viranomaisten, myös ympäristöviranomaisten, on toimintaansa harjoittaessaan "otettava huomioon" direktiivi. Planning Guidance'in 5.3.21 kohta (mainittu edellä 15 kohdassa), jossa säädetään, ettei poikkeuslupaa voida evätä, jos hankkeelle voidaan määrätä sellaisia edellytyksiä, joilla luontotyypeille aiheutuvat haitalliset vaikutukset voidaan välttää, "tai jos olemassa on muita sellaisia olennaisia tekijöitä, jotka syrjäyttävät ympäristönsuojelua koskevan vaatimuksen", vahvistaa komission mukaan sen, ettei Britannian käytäntö perustu yhtä ankaraan lähestymistapaan kuin sen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan pitäisi.

26. Yhdistynyt kuningaskunta puolestaan korostaa ennen kaikkea sitä, että paikallisilla ympäristöviranomaisilla on velvollisuus ottaa direktiivi huomioon toimintaansa harjoittaessaan. Ne eivät siis voi myöntää sellaista rakennuslupaa, jonka käyttämisestä saattaa aiheutua haittaa suojellulle lajille, jos ne eivät ole vakuuttuneita siitä, että direktiivin 16 artiklassa tarkoitetut edellytykset täyttyvät.

6 — Epävirallinen käännös.

27. Vastaajana olevan hallituksen mukaan tärkeämpää on se, että direktiivin 16 artiklan noudattamisen varmistavat välittömästi asetuksen 44 §:ssä tarkoitetun poikkeusluvan myöntämiseen toimivaltaiset viranomaiset. Se seikka, että nuo viranomaiset tukeutuvat yleensä paikallisen ympäristöviranomaisen niille ilmoittamiin tosiseikkoihin, ei millään tavoin rajoita niiden harkintavaltaa, eikä millään tavoin velvoita niitä arvioimaan näitä tosiseikkoja samoin kuin rakennusluvan myöntänyt paikallinen ympäristöviranomainen.

28. Komission tavoin ei siis voida mitenkään väittää, että 25.10.2000 päivätty kirje (mainittu edellä 24 kohdassa) on todiste siitä, että Britannian viranomaisten soveltamiskäytäntö on virheellinen. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan komissio on nimittäin lainannut tuota kirjettä epätäydellisesti ja harhaanjohtavasti, koska se on jättänyt pois sen viimeisen virkkeen, josta selvästi ilmenee, että viranomainen kantaa täyden vastuun päättäessään, täyttyvätkö asetuksen 44 §:ssä asetetut edellytykset vai eivät, riippumatta siitä, onko paikallinen ympäristöviranomainen myöntänyt rakennusluvan.

Asian arviointi

29. Ennen kuin arvioin kantajan ja vastaajan lausumia, minun on huomautettava, että nyt esillä olevassa asiassa ei ole riitaa siitä, miten tämän asian kannalta merkityksellisiä yhteisön oikeuden säännöksiä on tulkittava.

30. Riidanalaista ei siis ole se, että poikkeuksen myöntäminen suojeltujen lajien "tiukasta suojelujärjestelmästä" edellyttää, että asianomainen jäsenvaltio punnitsee direktiivin 16 artiklassa asetettujen edellytysten olemassaolon. Riidanalaista puolestaan on se, onko asetuksen 44 § direktiivin 16 artiklan muodollisesti pätevä täytäntöönpanotoimi.

31. Tässä vaiheessa keskustellaan siis siitä, toimiiko Britannian järjestelmä sitä käytännössä sovellettaessa siten, että sillä estetään direktiivillä asetettujen velvoitteiden noudattaminen.

32. Aluksi on heti muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 226 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen, että jäsenyysvelvoitteita ei ole noudatettu. Juuri komission on esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle ne seikat, jotka ovat välttämättömiä, jotta yhteisöjen tuo-

mioistuin voisi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä se voi nojautua mihinkään olettamukseen. [7]

33. Nyt esillä olevassa asiassa on siis tutkittava, riittävätkö komission esittämät seikat todistamaan, että Britannian järjestelmän toiminnasta aiheutuu käytännössä se, että "tiukasta suojajärjestelmästä" poiketaan myöntämällä käytännössä lupa "häiritseville" toiminnoille varmistumatta ensin, ettei muita tyydyttäviä ratkaisuja ole ja että jokin direktiivin 16 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tyhjentävästi luetelluista edellytyksistä täyttyy.

34. Komissio moittii ennen kaikkea sitä (Yhdistyneen kuningaskunnan kiistämää) seikkaa, että paikallisilla ympäristöviranomaisilla, vaikka niillä onkin yleinen velvollisuus noudattaa direktiiviä, ei ole velvollisuutta rakennuslupaharkinnassa noudattaa edellytyksiä, jotka sitoisivat niitä samalla tavoin kuin edellytykset, jotka poikkeusluvan myöntämiselle on direktiivin 16 artiklassa asetettu.

35. Tämä seikka on komission mukaan ratkaisevan tärkeä nyt esillä olevassa asiassa, koska rakennusluvan myöntämispäätöksellä estetään olennaisin osin se, että asetuksen 44 ja 4 §:ssä mainitut viranomaiset myöntäisivät tämän jälkeen poikkeusluvan.

36. Komission mukaan viimeksi mainitun viranomaisen suorittama poikkeuslupahakemuksen arviointi riippuu paikallisten ympäristöviranomaisten toimittamista tiedoista, sillä nämä ovat tutkineet rakennuslupahakemuksen, eikä ensin mainittu tästä syystä voi poiketa viimeksi mainittujen tekemästä arvioinnista.

37. Kyseisen väitteen tueksi esitetty ainoa todiste on Department of Environment, Transport and the Regionsin yhdelle ilmoittajista lähettämä, 25.10.2000 päivätty kirje. Tässä kirjeessä todetaan, että kun toimivaltainen viranomainen arvioi poikkeuslupahakemusta, se ottaa huomioon sen, että paikallinen viranomainen on jo päättänyt myöntää luvan ympäristöhankkeelle, ja todetaan, että kyseisen ympäristöhankkeen puolesta on esitetty "erittäin tärkeitä syitä".

38. Tässä samassa kirjeessä todetaan kuitenkin jäljempänä — komissio on unohtanut lainata tätä kohtaa —, että poikkeusluvan myöntävä toimivaltainen viranomainen on vastuussa lopullisesta hallintopäätöksestä ja että tämän luvan myöntäminen riippuu asetuksen 44 §:ssä ja

7 — Ks. asia 141/87, komissio v. Italia, tuomio 25.4.1989 (Kok. 1989, s. I-943, 15 kohta); asia C-249/88, komissio v. Belgia, tuomio 19.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1275, 6 kohta); asia C-210/91, komissio v. Kreikka, tuomio 16.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6735, 22 kohta); asia C-279/94, komissio v. Italia, tuomio 16.9.1997 (Kok. 1997, s. I-4743, 33 kohta); asia C-408/97, komissio v. Alankomaat, tuomio 12.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6417, 15 kohta) ja asia C-139/00, komissio v. Espanja, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6407, 45 kohta).

direktiivin 16 artiklassa asetettujen edellytysten täyttymisestä.

39. Riippumatta siitä riidanalaisesta kysymyksestä, ovatko ne arviointiperusteet, joita paikalliset viranomaiset soveltavat rakennuslupaa myöntäessään, direktiivin mukaisia, on tosiasia, että komissio ei ole näyttänyt toteen kanteensa keskeistä osaa.

40. Kyseisestä kirjeestä ja muista komission esittämistä seikoista ei mielestäni voida päätellä, että keskusviranomaisten valvontavalta kävisi sisällyksettömäksi vain siitä syystä, että ne käyttävät paikallisten viranomaisten antamia tietoja ja tekevät päätöksen rakennusluvan myöntämisen jälkeen.

41. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen tavoin katson olevan selvää, että se seikka, että kaksi eri viranomaista joutuvat peräjälkeen arvioimaan samoja tosiseikkoja, ei varmasti riitä muuttamaan ensin mainitun tekemää arviointia sellaiseksi ennakkoratkaisuksi, joka voisi velvoittaa viimeksi mainittua, varsinkaan silloin kun — kuten nyt esillä olevassa asiassa — asiaa peräjälkeen käsittelevät viranomaiset soveltavat molemmat eri säännöksiä, yhden soveltaessa yleistä velvollisuutta ottaa huomioon asetuksen 3 §:n 4 momentin mukaisesti direktiivi, ja toisen soveltaessa asetuksen 44 §:ssä asetettuja pakottavia edellytyksiä.

42. Koska asiassa ei ole esitetty sellaisia seikkoja, joilla olisi näytetty toteen asetuksen 44 ja 4 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten väitetty kyvyttömyys varmistaa direktiivin 16 artiklan 1 kohdan c alakohdan asianmukainen täytäntöönpano, katson, ettei komission esittämää kanneperustetta ole asianmukaisin tavoin näytetty toteen.

43. Näin ollen ehdotan, että komission kanne hylätään, koska väitettyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä ei ole näytetty toteen.

IV Oikeudenkäyntikulut

44. Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Yhdistynyt kuningaskunta on vaatinut, että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava ne korvaamaan.

V Ratkaisuehdotus

45. Edellä esitettyjen seikkojen nojalla ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Komission kanne hylätään.

2) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.