JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
22 päivänä marraskuuta 2012 [1]

Asia C-258/11

Peter Sweetman,
Irlanti,
Attorney General ja
Minister for the Environment, Heritage and Local Government
vastaan
An Bord Pleanála

(Ennakkoratkaisupyyntö – Supreme Court (Irlanti))

Ympäristö — Erityisten suojelutoimien alueet — Suunnitelman tai hankkeen suojelualueelle aiheuttaman vaikutuksen arviointi — Haitallinen vaikutus alueen koskemattomuuteen

Johdanto

1. Tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee luontodirektiivin [2] 6 artiklan tulkintaa. Unionin tuomioistuimessa on kyse erityisesti kyseisen artiklan 3 kohdan, joka koskee suunnitelmia tai hankkeita, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, asianmukaisesta tulkinnasta. Kyseistä säännöstä sovelletaan, kun tällainen suunnitelma tai hanke ”on omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi”. Tällaisessa tilanteessa alueelle aiheutuvat vaikutukset on arvioitava asianmukaisesti. Kansalliset viranomaiset voivat antaa hyväksyntänsä suunnitelmalle tai hankkeelle vasta, kun ne ovat kyseisen arvioinnin jälkeen varmistuneet siitä, että se ei ”vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen”. Kansallinen tuomioistuin pyytää selvennystä kyseisen ilmaisun merkityksestä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Euroopan unionin lainsäädäntö

2. Direktiivin 1 artiklan mukaan tässä direktiivissä tarkoitetaan:

”a) ’suojelulla’ toimenpidekokonaisuutta, jota luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvikantojen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai ennalleen saattaminen e ja i kohdan merkityksessä edellyttää;

- -

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7, oikaisu EYVL 1993, L 176, s. 29) (jäljempänä direktiivi).

d) ’ensisijaisesti suojeltavilla luontotyypeillä’ luontotyyppejä, jotka ovat uhanalaisia ja jotka esiintyvät 2 artiklassa tarkoitetulla alueella ja joiden suojelusta yhteisö on erityisvastuussa, kun otetaan huomioon niiden luontaisen levinneisyysalueen osuus jäsenvaltion 2 artiklassa tarkoitetusta alueesta. Nämä ensisijaisesti suojeltavat luontotyypit on merkitty liitteessä I tähdellä (*);

e) ’luontotyypin suojelun tasolla’ eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka koskee luontotyyppiä ja sillä luonteenomaisia lajeja ja joka voi vaikuttaa alueen luontaiseen levinneisyyteen, rakenteeseen ja toimintoihin pitkällä aikavälillä sekä sille luonteenomaisten lajien eloonjäämiseen pitkällä aikavälillä, 2 artiklassa tarkoitetulla alueella.

Luontotyypin suojelun taso katsotaan ”suotuisaksi”, jos:

— sen luontainen levinneisyys sekä alueet, joilla sitä esiintyy tällä alueella, ovat vakaita tai laajenemassa

— erityinen rakenne ja erityiset toiminnot, jotka ovat tarpeen sen säilyttämiseksi pitkällä aikavälillä, ovat olemassa ja säilyvät todennäköisesti ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa ja

— alueelle luonteenomaisten lajien suojelun taso on suotuisa i kohdassa tarkoitetulla tavalla;

- -

i) ’lajin suojelun tasolla’ eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka voi vaikuttaa lajin kantojen levinneisyyteen ja lukuisuuteen pitkällä aikavälillä 2 artiklassa tarkoitetulla alueella;

Suojelun taso katsotaan ’suotuisaksi’ kun:

— kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että tämä laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana, ja

— lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa, ja

— lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö;

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 tarkoitetun ”Natura 2000:n” yhtenäisyyttä ja/tai edistää osaltaan merkittävästi luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä kyseisellä luonnonmaantieteellisellä alueella tai alueilla.

- -

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

3. Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1 Tämän direktiivin tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa jäsenvaltioiden sillä Euroopassa olevalla alueella, jossa perustamissopimusta sovelletaan.

2 Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen.

3 Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.”

4. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

- -”

5. Direktiivin 4 artiklassa säädetään direktiivin mukaisten luontotyyppien ja elinympäristöjen osoittamismenettelystä. Tämä muodostuu lähinnä siitä, että kukin jäsenvaltio laatii soveltuvista alueista luettelon, joka toimitetaan sitten komissiolle (4 artiklan 1 kohta). Saatujen tietojen perusteella komission on tämän jälkeen laadittava yhteisymmärryksessä kunkin jäsenvaltion kanssa sellainen luonnos yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloksi, jolla on tarkoitus yksilöidä alueet, joilla on yksi tai useampia ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä tai yksi tai useampia ensisijaisesti suojeltavia lajeja. Tämän jälkeen komissio hyväksyy virallisesti luettelon valituista alueista (4 artiklan 2 kohta). Kun alue on hyväksytty 2 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi, kyseisen jäsenvaltion on osoitettava tämä alue erityisten suojelutoimien alueeksi viimeistään kuuden vuoden kuluessa (4 artiklan 4 kohta). Kun alue on merkitty komission yhteisön tärkeänä pitämiksi alueiksi hyväksymien alueiden luetteloon, sitä kuitenkin koskevat 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdassa säädetyt velvoitteet (4 artiklan 5 kohta).

6. Direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarvittavat suojelutoimenpiteet ja laadittava tarvittaessa tarkoituksenmukaisia käyttösuunnitelmia, jotka koskevat erityisesti näitä alueita tai jotka sisältyvät muihin kehityssuunnitelmiin, sekä tarpeellisia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia tai sopimusoikeudellisia toimenpiteitä, jotka vastaavat liitteen I luontotyyppien ja liitteessä II esitettyjen lajien ekologisia vaatimuksia alueilla.

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.

Jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat ovat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka, komission lausunnon mukaan, muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin.”

7. Direktiivin liitteessä 1 on seuraava merkintä:

— ”8240 * Paljaat kalkkikivikalliot”.

Kansallinen lainsäädäntö

8. Teiden rakentamista säädellään Irlannissa vuoden 1993 tielain (Roads Act 1993, sellaisena kuin se on muutettuna) säännöksin. Kyseisen lain 50 ja 51 §:ssä, yhdessä Euroopan yhteisöjen ympäristövaikutusten arvioinnista vuonna 1999 annetun (muutetun) asetuksen (European Communities (Environmental Impact Assessment) (Amendment) Regulations 1999) kanssa, säädetään kyseisten hankkeiden toteuttamismenettelystä. Menettely edellyttää direktiivissä 85/337[3] tarkoitetun ympäristövaikutusten arvioinnin suorittamista.

9. Jos tien rakentaminen on omiaan vaikuttamaan merkittävästi tiettyihin ekologisesti tärkeisiin alueisiin, siihen sovelletaan lisäksi Euroopan yhteisöjen luontotyypeistä vuonna 1997 annettua asetusta, sellaisena kuin se on muutettuna (European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997 (as amended), jäljempänä asetus), jolla direktiivi saatetaan osaksi kansallista oikeutta.

10. Asetuksen 2 §:ssä määritellään ”eurooppalainen alue” siten, että siihen kuuluvat alueet, joita Irlanti aikoo ehdottaa komissiolle, jotta ne hyväksyttäisiin yhteisön tärkeänä pitämiksi alueiksi. Asetuksen 4 §:ssä vahvistetaan menettely alueiden ilmoittamiseksi Irlannissa. Tällaiset alueet sisällytetään sittemmin luetteloon, joka toimitetaan Euroopan komissiolle direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

11. Asetuksen 30 §:ssä (jäljempänä 30 §) säädetään seuraavaa:

”1. Kun ehdotettu tienrakennushanke, josta on tehty hakemus ympäristöministerille sen hyväksymiseksi vuoden 1993 tielain 51 §:n mukaisesti, ei liity suoranaisesti eurooppalaisen alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen mutta on omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden hankkeiden kanssa, ympäristöministeri huolehtii siitä, että se arvioidaan asianmukaisesti sen kannalta, miten se vaikuttaa alueen suojelutavoitteisiin.

- -

3 — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40).

3. Ympäristöministeri ottaa huomioon 1 momentin mukaisesti tehdyn arvioinnin johtopäätökset ja antaa hyväksyntänsä ehdotetulle tienrakennushankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että se ei vaikuta kyseisen eurooppalaisen alueen koskemattomuuteen.

- -

5. Ympäristöministeri voi arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja varmistuttuaan siitä, ettei vaihtoehtoisia ratkaisuja ole, päättää hyväksyä ehdotetun tiehankkeen, kun se on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä.

6. a Jollei muuta johdu b kohdasta, erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin kuuluvat sosiaaliset tai taloudelliset syyt;

   b Jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai laji, ainoat kysymykseen tulevat erittäin tärkeää yleistä etua koskevat näkökohdat liittyvät

      i ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen,

      ii ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön, tai

      iii komission lausunnon mukaan muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin.”

12. Kansallisen tuomioistuimen mukaan kansallisten säännösten vaikutus on se, että alueeseen sovelletaan direktiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdassa säädettyä vastaavaa suojelua siitä päivästä lähtien, jolloin omistajille ja haltijoille, joihin asia vaikuttaa, ilmoitetaan ehdotuksesta sisällyttää kyseinen alue komissiolle toimitettavaan luetteloon. Tällaista suojelua sovelletaan näin ollen ennen alueen sisällyttämistä yhteisön tärkeänä pitämänä alueena luetteloon, jonka komissio hyväksyy direktiivin 4 artiklan mukaisesti.

Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja esitetyt kysymykset

13. Komissio hyväksyi päätöksellä 2004/813[4] yhteisön tärkeänä pitämiä alueita koskevan luetteloluonnoksen direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Kyseiseen luetteloon kuului Lough Corribin ja sitä ympäröivien alueiden kattama alue, joka sijaitsee Galwayn kreivikunnassa Irlannissa. Alueen kokonaispinta-ala oli noin 20 582 hehtaaria.

14. Komissio kumosi päätöksellä 2008/23[5] päätöksen 2004/813 ja hyväksyi ensimmäisen päivitetyn luettelon yhteisön tärkeänä pitämistä alueista. Kyseiseen luetteloon kuului Lough Corribin alue, eikä sen pinta-alaa ollut siinä muutettu.

15. Vuoden 2006 joulukuussa toimivaltainen ministeri ilmoitti Irlannissa laajennetusta Lough Corribin alueesta, johon kuului noin 25 253 hehtaaria. Laajennus oli noin 4 760 hehtaaria. Laajennettu alue sisältää 270 hehtaaria paljasta kalkkikivikalliota, joka on direktiivin liitteessä I mainittu ensisijainen luontotyyppi.

16. Laajennettu alue sisällytettiin vuoden 2007 joulukuussa Irlannin komissiolle direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti toimittamaan luetteloon.

4 — Neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisesta luettelosta Atlantin luonnonmaantieteellisellä vyöhykkeellä olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista 7.12.2004 tehty komission päätös 2004/813/EY (EUVL L 387, s. 1).

5 — Neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisen, Atlantin luonnonmaantieteellisellä vyöhykkeellä olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista tehdyn luettelon ensimmäisestä päivityksestä 12.11.2007 tehty komission päätös 2008/23/EY (EUVL 2008, L 12, s. 1).

17. Komissio kumosi päätöksellä 2009/96[6] päätöksen 2008/23 ja hyväksyi toisen päivitetyn luettelon yhteisön tärkeänä pitämistä alueista. Kyseiseen luetteloon kuului laajennettu Lough Corribin alue.

18. Tällä välin An Bord Pleanála (Irlannin kaavoituslautakunta) (jäljempänä lautakunta), joka on direktiivin 6 artiklassa tarkoitettu toimivaltainen kansallinen viranomainen Irlannissa, oli tehnyt 20.11.2008 päätöksen (jäljempänä kyseessä oleva päätös) antaa lupa rakentaa suunniteltu tie Lough Corribin alueen osan halki. Tiesuunnitelma tunnetaan nimellä ”N6 Galway City Outer Bypass road scheme”. Alueen osa, jonka halki tien on suunniteltu kulkevan, kuuluu edellä 15 kohdassa mainittuun 4 760 hehtaarin laajennettuun alueeseen.

19. Jos tienrakennushanke toteutetaan, 1,47 hehtaaria paljasta kalkkikivikalliota menetetään pysyvästi.[7] Kyseinen menetys tapahtuu laajennetulla alueella, johon kuuluu 85 hehtaaria koko Lough Corribin alueella sijaitsevista paljaista kalkkikivikallioista.

20. Ennen kyseessä olevan päätöksen tekemistä lautakunta nimesi asiantuntijatarkastajan suorittamaan ympäristövaikutusten arvioinnin (muun muassa) aluetta koskevasta tiehankkeesta. Osana tehtäviään hän suoritti tarkastuksia alueella yhdeksän kuukauden ajan ja järjesti kuulemisen, joka kesti yhteensä 21 päivää ja jossa ne, joita asia koskee, olivat edustettuina suullisesti ja/tai kirjallisesti. Tarkastusten ja kuulemisessa esitettyjen tietojen ja argumenttien perusteella tarkastaja laati kertomuksen ja suosituksia, jotka hän toimitti lautakunnalle. Hän katsoi kyseisessä kertomuksessa, että ”noin 1,5 hehtaarin” paljaiden kalkkikivikallioiden menetystä oli tarkasteltava suhteessa 85 hehtaariin paljaita kalkkikivikallioita alkuperäisen Lough Corribin alueen laajennetulla alueella – pitäen kyseistä laajennusta koko alueen ”erillisenä osa-alueena” – eikä alueella kokonaisuutena tarkasteltuna olevan 270 hehtaarin paljaiden kalkkikivikallioiden kontekstissa. Hän totesi myös, että paljaiden kalkkikivikallioiden alue, joka raivattaisiin pois tiesuunnitelman vuoksi, oli supistunut hänen mielestään ”huomattavasti” (3,8 hehtaarista 1,5 hehtaariin) niiden toimenpiteiden vuoksi, jotka oli toteutettu paljaiden kalkkikivikallioiden menettämisen lieventämiseksi. Kyseisestä menettämisestä tarkastaja totesi, että ”tämä suhteellisen pieni menetys ei määrällisesti tarkasteltuna merkitse haitallista vaikutusta kyseisen alueen koskemattomuuteen”. Pirstoutumista ja häiriöitä koskevista seikoista hän katsoi, että ”suunniteltu hanke ei vaikuttaisi vakavasti alueen suojelutavoitteiden toteutumiseen eikä alueen koskemattomuuteen”.

21. Tarkastaja katsoi myös, ettei ”huomattavan kielteisen vaikutuksen arviointi, joka mahdollistaisi asianmukaiset korjaavat toimenpiteet”, ollut kohtuutonta. Ennakkoratkaisupyynnön perusteella on ilmeistä, että käyttäessään kertomuksessaan ilmaisua ”huomattava kielteinen vaikutus” tarkastaja noudatti Irish National Roads Authorityn laatimia ohjeita. Kyseisten ohjeiden seurauksena oli, että minkä tahansa pysyvän vaikutuksen Lough Corribin alueen kaltaiseen alueeseen oli katsottava olevan ”huomattavan kielteinen”. On näin ollen katsottava, että kyseisellä ilmaisulla viitataan vaikutuksen pysyvyyteen.

22. Kyseessä olevassa päätöksessä lautakunta yhtyi tarkastajan arviointiin hankkeen ympäristövaikutuksista. Se katsoi, että ”vaikka hankkeella olisi huomattava paikallinen vaikutus Lough Corribin [alueeseen], se ei vaikuttaisi kyseisen [alueen] koskemattomuuteen. - - Hankkeella ei näin ollen olisi ympäristön kannalta sellaisia vaikutuksia, joita ei voida hyväksyä, ja se olisi lisäksi yhteensopiva alueen asianmukaisen kaavoituksen ja kestävän kehityksen kanssa”.

6 — Neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisen, Atlantin vyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista tehdyn luettelon toisesta päivityksestä 12.12.2008 tehty komission päätös 2009/96/EY (EUVL 2009, L 43, s. 466).

7 — Komissio väittää, että tämä luku on virheellinen ja että siinä aliarvioidaan menetettävien paljaiden kalkkikivikallioiden alue. Ennakkoratkaisupyynnössä ei kuitenkaan mainita eksplisiittisesti eikä implisiittisesti tätä seikkaa. Siltä osin kuin kyseinen seikka on tosiseikkoja koskeva kysymys, unionin tuomioistuin ei voi ottaa siihen kantaa. Siltä osin kuin komission tätä koskevat argumentit nostavat esiin tulkintakysymyksiä – ja siis oikeuskysymyksiä - ne eivät ole osa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä kysymyksiä eikä niihin tarvitse vastata esitettyihin kysymyksiin vastaamiseksi. Tämän vuoksi en tarkastele niitä enemmälti.

23. Sweetman riitautti kyseessä olevan päätöksen High Courtissa (Irlanti) ja väitti erityisesti, että lautakunta oli katsonut virheellisesti, että tiehanke ei vaikuttaisi haitallisesti Lough Corribin alueen koskemattomuuteen. Hävittyään asian ensimmäisessä oikeusasteessa Sweetman valitti Supreme Courtiin, joka on esittänyt seuraavat kysymykset ennakkoratkaisua varten:

”1) Mitkä ovat oikeudelliset kriteerit, joita toimivaltaisen viranomaisen on sovellettava, kun se arvioi sitä, kuinka todennäköisesti [direktiivin] 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla suunnitelmalla tai hankkeella ’on haitallinen vaikutus alueen koskemattomuuteen’?

2) Seuraako ennalta varautumisen periaatteen soveltamisesta se, ettei tällaista suunnitelmaa tai hanketta voida hyväksyä, jos siitä seuraisi se, että kyseinen luontotyyppi kokonaan tai osittain häviäisi pysyvästi ja peruuttamattomasti?

3) Onko yhtäältä 6 artiklan 4 kohdan säännösten ja toisaalta 6 artiklan 3 kohdan mukaisen sellaisen päätöksen tekemisen välillä, ettei suunnitelma tai hanke vaikuta alueen koskemattomuuteen, mitään yhteyttä, ja jos on, mikä on tämä yhteys?”

24. Sweetman, lautakunta, Galway County Council ja Galway City Council (yhdessä paikallisviranomaiset), Irlanti ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Istunnossa, joka järjestettiin 12.9.2012, Sweetman, lautakunta, paikallisviranomaiset, Irlanti, Kreikan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio olivat edustettuina ja ne esittivät suullisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle.

Asian tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

25. Kyseessä olevan päätöksen tekemisajankohtana Irlannissa oli ilmoitettu Lough Corribin alueen laajennusosasta asetuksen 4 §:n mukaisesti mutta sitä ei ollut vielä sisällytetty yhteisön tärkeänä pitämänä alueena komission hyväksymään alueiden luetteloon. Sitä suojeltiin näin ollen 30 §:ssä säädetyllä tavalla muttei direktiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdassa säädetyllä tavalla.[8] Olen varma siitä, että Supreme Court oli täysin tietoinen tästä seikasta ennakkoratkaisupyynnön tehdessään. Paikallisviranomaiset väittävät kuitenkin, että esitetyt kysymykset koskevat tämän vuoksi yksinomaan kansallisen lain tulkintaa eivätkä ne kuulu unionin tuomioistuimen toimivaltaan. Unionin tuomioistuimen on näin ollen niiden mukaan kieltäydyttävä vastaamasta niihin.

26. Mielestäni SEUT 267 artiklan näin suppea tulkinta ei ole perusteltu.

27. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on selvää, että sillä on toimivalta antaa ennakkoratkaisu asioissa, jotka koskevat kansallista lainsäädäntöä, joka on annettu unionin oikeuden täytäntöön panemiseksi, vaikka unionin oikeutta ei sellaisenaan sovelleta pääasian tilanteeseen.

28. Tilanne on tämä, kun kyseessä olevilla kansallisilla säännöksillä pyritään samaan ratkaisuun kuin unionin oikeudessa annetuilla säännöksillä, edellyttäen, että asianomaiset säännökset tehdään kansallisessa oikeudessa suoraan ja ehdottomasti sovellettaviksi. Lainsäädännössä on oltava riittävän täsmällisiä tietoja, joista voidaan päätellä, että kansallisen lainsäätäjän aikomuksena oli viitata unionin

8 — Kyseinen päätös oli päivätty 20.11.2008. Komission päätös sisällyttää laajennettu alue yhteisön tärkeänä pitämien alueiden päivitettyyn luetteloon tehtiin 12.12.2008 eli noin kolme viikkoa kyseessä olevan päätöksen tekemispäivän jälkeen.

säännösten sisältöön. Unionin tuomioistuin on perustellut SEUT 267 artiklan kyseistä tulkintaa sillä, että myöhempien tulkintaerojen välttämiseksi unionin oikeudesta omaksuttuja säännöksiä ja käsitteitä on tulkittava yhtenäisesti riippumatta siitä, missä olosuhteissa näitä säännöksiä ja käsitteitä sovelletaan. [9]

29. Tällä ei tarkoiteta sitä, että unionin tuomioistuin katsoo olevansa toimivaltainen antamaan ratkaisun kaikissa tapauksissa, joihin liittyy unionin lainsäädäntöön perustuvien kansallisten säännösten soveltaminen. Näin ollen asiassa Kleinwort Benson antamassaan tuomiossa [10] se katsoi, että ennakkoratkaisupyyntöä ei voitu ottaa tutkittavaksi, koska asianomaisessa kansallisessa lainsäädännössä ei ”suoraan ja ehdottomasti viitattu” unionin oikeuden säännöksiin niiden täytäntöön panemiseksi kansallisessa oikeudessa vaan sen sijaan otettiin kyseiset säännökset vain mallina. Vaikka lisäksi kansallisen lainsäädännön tietyt säännökset otettiin lähes sanatarkasti niiden eurooppalaisesta vastineesta, muissa poikettiin sen sanamuodosta, ja asianomaisen jäsenvaltion viranomaisten sallittiin nimenomaisesti tehdä muutoksia, joiden ”tarkoituksena on saada aikaan eroavuuksia” kyseiseen vastaavuuteen.

30. Vaikka 30 §:n soveltamisala rajoittuu tienrakennushankkeisiin, minkä vuoksi se on direktiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan soveltamisalaa suppeampi, on kuitenkin selvää, että sillä pyritään samoihin ratkaisuihin kyseisessä asiayhteydessä kuin kyseisillä säännöksillä. Sitä sovelletaan suoraan ja ehdottomasti. Asetuksen otsikon perusteella on ilmeistä, että se annettiin unionin lainsäädännön saattamiseksi osaksi kansallista oikeutta. [11]

31. Tätä taustaa vasten katson, että tarve välttää myöhemmät tulkintaerot 30 §:n ja direktiivin 6 artiklan 3 kohdan välillä on ensisijainen. Kun alue on sisällytetty niiden alueiden luetteloon, jotka komissio hyväksyy yhteisön tärkeänä pitämiksi alueiksi, on ilmeistä, että kun 30 §:ää sovelletaan kyseiseen alueeseen, sitä on tulkittava 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Sitä on samalla tavoin tulkittava ja sovellettava johdonmukaisesti kansallisessa oikeudessa sitä riippumatta, onko kyseinen alue otettu tällaiseen luetteloon. Kun irlantilaiset tuomioistuimet tulkitsevat 30 §:ää tapauksessa, johon 6 artiklan 3 kohtaa ei (vielä) sovelleta, niiden on näin ollen oltava varmoja siitä, että niiden ei tarvitse muuttaa kyseistä tulkintaa myöhemmin tapauksessa, johon viimeksi mainittua säännöstä sovelletaan. [12]

32. Paikallisviranomaiset väittävät, että tarvittava eurooppalainen ulottuvuus puuttuu: koska alue ei kuulunut asian kannalta merkityksellisenä aikana 6 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan, komissio ei olisi toimivaltainen antamaan 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua lausuntoa. Tällä seikalla ei mielestäni ole merkitystä. Se ei vähennä millään tavoin tarvetta välttää edellä 31 kohdassa mainitut tulkintaerot. Jos lisäksi (30 §:ää asianmukaisesti ja direktiivin valossa tulkiten) ainoa tapa, jolla hanketta voitaisiin jatkaa, olisi direktiivin 6 artiklan 4 kohtaa soveltamalla, minusta vaikuttaa siltä, että Irlannin olisi joko poistettava alue edellä 16 kohdassa mainitusta alueiden luettelosta (on epäselvää, miten se tämän tekisi) tai odotettava kunnes alue on osoitettu ja lähestyttävä sitten komissiota 6 artiklan 4 kohdan perusteella. Mutta tämä on pelkkä looginen seuraus siitä, että kansallinen laki saatettiin direktiivin vaatimusten mukaiseksi ennen sitä varsinaista hetkeä, jona Natura 2000 perustettiin.

33. Kaiken edellä esitetyn perusteella minusta vaikuttaa siltä, että Supreme Courtin oli täysin asianmukaista esittää ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle ja on asianmukaista, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian.

9 — Ks. yleisesti tästä asia C-482/10 Cicala, tuomio 21.12.2011 (Kok., s. I-14139, 17-19 kohta).

10 — Asia C-346/93, tuomio 28.3.1995 (Kok., s. I-615, 16 kohta).

11 — Ks. tästä asia C-48/07, Les Vergers du Vieux Tauves, tuomio 22.12.2008 (Kok., s. I-10627, 22 kohta).

12 — Nyt sitä todellakin sovelletaan laajennettuun Lough Corribin alueeseen.

Ensimmäinen kysymys

34. Tällä kysymyksellä kansallinen tuomioistuin pyytää ohjeita 6 artiklan 3 kohdan ja erityisesti ilmaisun ”haitallinen vaikutus alueen koskemattomuuteen” tulkintaan.

35. Kuten lautakunta huomautti suullisessa käsittelyssä, tämä tapaus on epätavallinen sikäli, että unionin tuomioistuimen aikaisempi oikeuskäytäntö koskee suurelta osin tilanteita, joissa kyseisen säännöksen mukaista asianmukaista arviointia ei ole tehty ja kyse on siitä, onko tällainen arviointi tarpeen.[13] Tässä asiassa sen sijaan tehtiin arviointi eikä kukaan esitä, ettei sitä olisi tehty asianmukaisesti – kaikki viittaa päinvastoin siihen, että se tehtiin erittäin huolellisesti.[14] Kyse on pikemminkin päätelmästä, johon arvioinnin tuloksena päädyttiin ja jonka perusteella lautakunta teki kyseessä olevan päätöksen.

36. Vaikka kysymys kattaa yksittäisen ilmaisun, jota 6 artiklan 3 kohdassa käytetään, ilmaisu on ymmärrettävä siinä asiayhteydessä, missä sitä käytetään. Tarkastelen tämän vuoksi direktiivin tavoitteita ennen kuin käsittelen koko 6 artiklassa säädettyjä velvoitteita.

Direktiivin tavoitteet

37. Direktiiviin 2 artiklan 1 kohdassa todetaan, että direktiivin tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa jäsenvaltioissa. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan ”yhteisön tärkeänä pitämien” luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason *säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen*.

38. Direktiivin 1 artiklan a alakohdassa määritellään sana ”suojelu” ”toimenpidekokonaisuudeksi, jota luontotyyppien - - suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai ennalleen saattaminen - - edellyttää”. Direktiivin 1 artiklan e alakohdan mukaan luontotyypin suojelun taso on ”suotuisa”, kun muun muassa sen luontainen levinneisyys sekä alueet, joilla sitä esiintyy tällä alueella, ovat *vakaita tai laajenemassa* ja erityinen rakenne ja erityiset toiminnot, jotka ovat tarpeen sen säilyttämiseksi pitkällä aikavälillä, *ovat olemassa ja säilyvät todennäköisesti* ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa.

39. Tässä tarkoituksessa direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa edellytetään erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäisen eurooppalainen ekologinen verkoston, ”Natura 2000:n”, perustamista. Tämän verkoston avulla on varmistettava muun muassa liitteessä I lueteltujen luontotyyppien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella.

40. Direktiivin keskeinen tavoite on näin ollen se, että luontotyyppien suotuisan suojelun taso säilytetään tai tarvittaessa saatetaan ennalleen. Tällainen tavoite on tarpeen, koska kyseiset luontotyypit huononevat jatkuvasti ja niiden suojelemiseksi on tarpeen toteuttaa toimenpiteitä, kuten direktiivin johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan. Tilanne on sitäkin suuremmalla syyllä tämä, kun on kyse ensisijaisesti suojeltavista luontotyypeistä. Nämä määritellään 1 artiklan d alakohdassa ”luontotyypeiksi, jotka ovat uhanalaisia”, ja siinä todetaan, että yhteisö on ”erityisvastuussa” niiden suojelusta.

13 — Ks. esim. asia C-179/06, komissio v. Italia, tuomio 4.10.2007 (Kok, s. I-8131); asia C-241/08, komissio v. Ranska, tuomio 4.3.2010 (Kok., s. I-1697); asia C-226/08, Stadt Papenburg, tuomio 14.1.2010 (Kok., s. I-131) ja asia C-182/10, Solvay ym., tuomio 16.2.2012.

14 — Ks. edellä 20-22 kohta.

6 artikla

41. Direktiivin 6 artiklaa on tulkittava tätä taustaa vasten. Kun on kyse luontotyypeistä, siinä yhtäältä säädetään tarvittavista suojelutoimenpiteistä, jotka on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla (6 artiklan 1 kohta), ja toimenpiteistä, jotka on toteutettava kyseisten luontotyyppien heikentymisen estämiseksi (6 artiklan 2 kohta), ja toisaalta vahvistetaan tiettyjä menettelyjä, joita on noudatettava, kun on kyse suunnitelmista tai hankkeista, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia (6 artiklan 3 ja 4 kohta). Ilman kyseisiä säännöksiä olisi olemassa vaara siitä, että säilyttämisen ja ennalleen saattamisen käsitteillä, joihin direktiivi perustuu, ei olisi minkäänlaista käytännön vaikutusta.

42. Direktiivin 6 artiklassa säädetyistä toimenpiteistä sen ensimmäisessä kohdassa vahvistetut toimenpiteet, jotka koskevat suojelutoimenpiteiden toteuttamista, eivät ole suoraan merkityksellisiä esitetyn kysymyksen kannalta. Ne ovat lähinnä olemassa sen varmistamiseksi, että positiivisia toimenpiteitä toteutetaan enemmän tai vähemmän säännöllisesti, jotta varmistetaan, että kyseisen alueen suojelun taso säilytetään tai saatetaan ennalleen.

43. Direktiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdalla on eri tarkoitus. Ensiksi 2 kohdassa asetetaan kaiken kattava velvoite välttää heikentymistä tai häiriöitä. Tämän jälkeen 3 ja 4 kohdassa säädetään menettelyistä, joita on noudatettava, kun on kyse suunnitelmasta tai hankkeesta, joka ei liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen (minkä vuoksi se ei kuulu 1 kohdan soveltamisalaan) mutta joka on omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi. Näissä kolmessa kohdassa yhdessä tarkasteltuina pyritään siis ehkäisemään se, että alueelle aiheutetaan vahinkoa, tai (poikkeustapauksissa, joissa vahinko on pakottavista syistä hyväksyttävä) minimoimaan kyseinen vahinko. Niitä on näin ollen tulkittava kokonaisuutena.

44. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille yleinen vaatimus säilyttää vallitseva tilanne.[15] Oikeuskäytännössä sitä on kuvailtu seuraavasti: ”Tässä säännöksessä mahdollistetaan ympäristön laadun säilyttämisen ja suojelun keskeisen tavoitteen saavuttaminen, mukaan lukien luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston säilyttäminen, ja vahvistetaan yleinen suojeluvelvollisuus, joka muodostuu sellaisten heikentymisten tai häiriöiden välttämisestä, joilla voisi olla merkittäviä vaikutuksia direktiivin tavoitteiden kannalta.”[16] Velvollisuus, joka 6 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan, ei ole ehdoton siinä merkityksessä, että kyseessä olisi velvollisuus varmistaa, ettei asianomaiseen alueeseen tehdä milloinkaan minkäänlaisia muutoksia. Sitä on pikemminkin tulkittava alueen suojelutavoitteiden valossa, koska tätä varten alue osoitetaan.[17] Vaatimuksena on siis toteuttaa kaikki asianmukaiset toimenpiteet sen välttämiseksi, että kyseiset tavoitteet vaarannetaan. Näin ollen alueen autenttisuus luontotyyppinä ja kaikki, mitä tämä merkitsee ympäristön monimuotoisuudelle, säilytetään. Hyväntahtoinen laiminlyönti ei ole vaihtoehto.

45. Direktiivin 6 artiklan 3 kohta ei sen sijaan koske alueen päivittäistä käyttöä. Sitä sovelletaan vain, kun on olemassa suunnitelma tai hanke, joka ei liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen. Siinä vahvistetaan kaksivaiheinen testi. Ensimmäisessä vaiheessa on määritettävä, onko suunnitelma tai hanke ”omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi”.

15 — Ks. tästä mm. asia C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomio 7.9.2004 (Kok., s. I-7405, 32 kohta); asia C-535/07, komissio v. Itävalta, tuomio 14.10.2010 (Kok., s. I-9483, 58 kohta) ja asia C-404/09, komissio v. Espanja, tuomio 24.11.2011 (Kok., s. I-11853, 127 kohta).

16 — Ks. alaviitteessä 13 mainittu asia Stadt Papenburg, tuomion 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

17 — Ks. tästä edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 46 kohta.

46. Pysähtyisin tässä toteamaan, että vaikka säädöksen englanninkielisessä versiossa käytetty ilmaisu ”likely to have [an] effect” [18] saattaa tuoda välittömästi mieleen tarpeen osoittaa tietty todennäköisyys – eli että siinä näytetään edellytettävän välitöntä ja varsin mahdollisesti yksityiskohtaista sen vaikutuksen määrittämistä, joka asianomaisella suunnitelmalla tai hankkeella saattaa olla alueeseen – muissa kieliversioissa käytetty ilmaisu on heikompi. Näin ollen esimerkiksi ranskankielisessä versiossa käytetty ilmaisu on ”*susceptible d'affecter*”, saksankielisessä versiossa käytetään ilmaisua ”*beeinträchtigen könnte*”, hollanninkielisessä viitataan suunnitelmaan tai hankkeeseen, joka ”*gevolgen kan heben*”, kun taas espanjaksi käytetään ilmaisua ”*pueda afectar*”. Kukin versio antaa ymmärtää, että edellytetty testi on heikommantasoinen ja että kysymys on pelkästään siitä, voiko suunnitelmalla tai hankkeella olla vaikutus. Englannin kielessä käytetty ilmaisu ”likely to” on ymmärrettävä tässä merkityksessä. [19]

47. Tästä seuraa, että sen vuoksi, että on *mahdollista*, että alueeseen vaikutetaan merkittävästi, 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu asianmukainen arviointi on tarpeen. [20] Tähän vaiheeseen kuuluva vaatimus siitä, että suunnitelma tai hanke on omiaan vaikuttamaan alueeseen merkittävästi, merkitsee siis velvollisuutta suorittaa asianmukainen arviointi. Tällaista vaikutusta ei ole tarpeen *osoittaa*, vaan on yksinomaan määritettävä, että tällainen vaikutus *saattaa* syntyä, kuten Irlanti huomauttaa.

48. Vaatimus siitä, että asianomaisen vaikutuksen on oltava ”merkittävä”, on olemassa vähimmäiskynnyksen vahvistamiseksi. Suunnitelmat tai hankkeet, joilla ei ole tuntuvaa vaikutusta, on näin ollen suljettu pois. Jos kaikki suunnitelmat tai hankkeet, joilla voi olla alueeseen *millaisia* vaikutuksia tahansa, kuuluisivat 6 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan, toiminta alueella tai sen läheisyydessä saattaisi olla mahdotonta liian tiukan lainsäädännön vuoksi.

49. Kynnys 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä vaiheessa on siis hyvin matala. Se toimii pelkkänä sysäyksenä sen määrittämiseksi, onko suunnitelman tai hankkeen alueen suojelutavoitteille aiheuttamat vaikutukset arvioitava asianmukaisesti. Kyseisen arvioinnin tarkoitus on se, että kyseistä suunnitelmaa tai hanketta tarkastellaan perin pohjin sen mukaisesti, mitä oikeuskäytännössä on kutsuttu ”alaa koskeviksi parhaiksi tutkimustuloksiksi”. [21] Yleisöä saatetaan myös pyytää esittämään näkemyksensä. Yleisön asianomaista aluetta koskevan paikallistietämyksen vuoksi sen näkemykset voivat usein antaa arvokasta käytännön tietämystä sekä muuta relevanttia taustatietoa, jota niillä, jotka arvioinnin suorittavat, ei muuten olisi.

50. Kyseisellä asiantuntija-arvioinnilla on määritettävä se, onko kyseisellä suunnitelmalla tai hankkeella haitallinen vaikutus ”alueen koskemattomuuteen”, koska toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on perustettava päätöksensä tähän. Kynnys tässä (toisessa) vaiheessa on huomattavasti korkeampi kuin ensimmäisessä vaiheessa vahvistettu kynnys. Tämä johtuu siitä, että kysymys (yksinkertaisemmin ilmaistuna) ei ole se, ”pitäisikö meidän vaivautua tarkistamaan” (kysymys ensimmäisessä vaiheessa), vaan pikemminkin se, ”mitä alueelle tapahtuu, jos tämä suunnitelma tai hanke toteutetaan, ja onko tämä yhdenmukaista asianomaisen luontotyypin tai lajin ’suotuisan suojelun tason säilyttämiseksi tai sen ennalleen saattamiseksi’”. Käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, että jos tiesuunnitelma toteutetaan, osa luontotyypistä menetetään pysyvästi. Kysymys on yksinomaan siitä, voidaanko suunnitelmalle antaa lupa kyseistä kynnystä ylittämättä ja tuomatta mukaan kuvaan 6 artiklan 3 kohdan (ja tarvittaessa 6 artiklan 4 kohdan) muita osatekijöitä.

18 — Kun direktiivi annettiin vuoden 1992 toukokuussa, Euroopan yhteisön viralliset kielet olivat tanska, saksa, kreikka, englanti, espanja, ranska, italia, hollanti ja portugali. Direktiivi on näin ollen pätevä kullakin kyseisellä kieliversiolla.

19 — Ks. asia C-1/02, Borgmann, tuomio 1.4.2004 (Kok., s. I-3219), tarpeesta tulkita säännöstä sen lainsäädännön yleisen systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on, unionin toimen erikielisten versioiden poiketessa toisistaan (25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös vaikeuksista, joita eri kieliversiot voivat aiheuttaa, ratkaisuehdotukseni asiassa C-173/07, Emirates Airlines, tuomio 10.7.2008 (Kok., s. I-5237).

20 — Esimerkki sekaannuksesta, jota tämä huonosti laadittu lainsäädäntötoimi voi aiheuttaa, on mielestäni nähtävissä edellä alaviitteessä 15 mainitussa asiassa Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging annetussa tuomiossa. Sen 41 kohdassa puhutaan siitä, että asianomaista arviointia edellytetään, jos on olemassa ”pelkkä todennäköisyys” siitä, että merkittäviä vaikutuksia voi olla. Tuomion 43 kohdassa viitataan siihen, että on olemassa ”todennäköisyys tai vaara” siitä, että merkittäviä vaikutuksia on. Tuomion 44 kohdassa käytetään ilmaisua ”on epäilyksiä”. Mielestäni tämä viimeinen ilmaisu ilmaisee tilanteen parhaiten.

21 — Edellä 15 alaviitteessä mainittu asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 54 kohta.

51. On kuitenkin selvää, että 6 artiklan 3 kohdan tässä vaiheessa vahvistettua kynnystä ei saa asettaa liian korkealle, koska arviointi on suoritettava siten, että ennalta varautumisen periaate otetaan tiukasti huomioon. Kyseistä periaatetta sovelletaan, kun esiintyy epävarmuutta siitä, onko olemassa vaara, tai siitä, minkä laajuinen tämä vaara on.[22] Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat myöntää luvan suunnitelmalle tai hankkeelle *vain, jos ne ovat vakuuttuneita sitä, ettei sillä ole haitallisia vaikutuksia asianomaisen alueen koskemattomuuteen*. Jos tästä on epäilyjä, niiden on evättävä lupa.[23]

52. Miten kyseisessä ilmaisussa olevaa viittausta alueen ”koskemattomuuteen” on tulkittava?

53. Myös tässä on syytä pysähtyä hetkeksi ja huomioida 6 artiklan 3 kohdan eri kieliversiot. Englanninkielisessä versiossa käytetään abstraktia sanaa (*integrity*), ja tätä lähestymistapaa sovelletaan myös esimerkiksi ranskankielisessä versiossa (*intégrité*) ja italiankielisessä versiossa (*integrità*). Jotkin muut kieliversiot ovat konkreettisempia. Niinpä saksankielisessä säädöksessä viitataan alueeseen *”als solches”* (sellaisenaan). Hollanninkielisessä versiossa oleva ilmaisu on alueen *”natuurlijke kennmerken”* (luonnolliset ominaispiirteet).

54. Näistä kielellisistä eroista huolimatta minusta vaikuttaa siltä, että kyseessä on sama asia. Merkitystä on alueen olennaisella yhtenäisyydellä. Toisin sanoen ”koskemattomuuden” käsitteen on ymmärrettävä viittaavan asianomaisen alueen perustavanlaatuisten ominaispiirteiden pysymiseen jatkossakin kokonaisina ja vahingoittumattomina.

55. Koskemattomuus, joka on säilytettävä, on ”alueen” koskemattomuus. Kun on kyse luontotyypistä, tämä merkitsee aluetta, joka on osoitettu ottaen huomioon tarve säilyttää kyseisen luontotyypin suotuisan suojelun taso (tai saattaa se ennalleen). Tämä on erityisen tärkeää, kun kyseessä oleva alue on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi, kuten käsiteltävässä asiassa.[24]

56. Tästä seuraa, että alueen perustavanlaatuiset ominaispiirteet, joilla on merkitystä, ovat ne, joiden vuoksi alue osoitettiin, sekä niihin liittyvät suojelutavoitteet. Näin ollen on niin, että kun määritetään, vaikutetaanko alueen koskemattomuuteen, keskeinen kysymys, joka päätöksentekijän on esitettävä, on se, miksi *tämä nimenomainen alue* osoitettiin ja mitkä sen suojelutavoitteet ovat. Käsiteltävässä asiassa alue osoitettiin ainakin osittain siksi, että alueella esiintyy paljaita kalkkikivikallioita, jotka ovat uhanalainen luonnonvara, jota ei voi korvata, kun se on kerran tuhottu, minkä vuoksi sitä on olennaisen tärkeää suojella.

57. Lopuksi on todettava, että vaikutuksen alueen koskemattomuuteen on oltava ”haitallinen”. Tietyissä tapauksissa 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa toisen vaiheen asianmukaisessa arvioinnissa voidaan katsoa, että suunnitelman tai hankkeen vaikutus alueeseen on neutraali tai jopa hyödyllinen. Mutta jos vaikutus on kielteinen, suunnitelmaa tai hanketta ei voida toteuttaa – ainakaan kyseisen säännöksen perusteella.

58. Mikä sitten on kielteinen tai ”haitallinen” vaikutus? Tässä yhteydessä saattaa olla hyödyllistä tehdä ero kolmen tilanteen välillä.

59. Suunnitelmaan tai hankkeeseen saattaa sisältyä täysin tilapäinen luonnonarvon menetys, joka on täysin korjattavissa – toisin sanoen alueen asianmukainen suojelutaso voidaan saattaa ennalleen lyhyessä ajassa. Esimerkki tästä saattaisi olla ojan kaivaminen maahan maanalaisen putkiston sijoittamiseksi alueen kulman poikki. *Edellyttäen*, että alueelle aiheutuva häiriö voitaisiin korjata, alueen koskemattomuuteen ei (minun käsitykseni mukaan) ole haitallista vaikutusta.

22 — Asia C-157/96, National Farmers’ Union ym., tuomio 5.5.1998 (Kok., s. I-2211, 63 kohta).

23 — Ks. tästä edellä 15 kohdassa mainittu asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 56-59 kohta.

24 — Ks. tästä edellä 40 kohta.

60. Toimenpiteet, joihin sisältyy sellaisen luontotyypin osan pysyvä hävittäminen, jonka olemassaolon vuoksi alue osoitettiin, on puolestaan luonteensa puolesta luokiteltava haitallisiksi. Kyseisen hävittämisen vuoksi alueen suojelutavoitteet todennäköisesti vaarannetaan perinpohjaisesti ja peruuttamattomasti. Tämän ennakkoratkaisupyynnön taustalla olevat tosiseikat kuuluvat tähän luokkaan.

61. Kolmas tilanne käsittää suunnitelmat tai hankkeet, joiden vaikutus alueeseen on näiden kahden ääripään välissä. Unionin tuomioistuin ei ole kuullut yksityiskohtaisia argumentteja siitä, olisiko katsottava, että tällaisilla suunnitelmilla tai hankkeilla ”on haitallinen vaikutus alueen koskemattomuuteen” (vai ei). Mielestäni on järkevää jättää tämä seikka ratkaistavaksi myöhemmässä tapauksessa.

62. Oletetaan, että suunnitelma tai hanke ylittää 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä säädetyn kynnyksen. Tällöin on tarpeen tarkastella sitä, voidaanko se toteuttaa 6 artiklan 4 kohdan nojalla. Kyseisen säännöksen soveltaminen edellyttää ”alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteistä tulosta”. Jotta 6 artikla olisi jonkinlainen yhdenmukainen kokonaisuus, tätä ilmaisua on tulkittava siten, että sen mukaan 4 kohtaa aletaan soveltaa täsmälleen siinä vaiheessa, kun 3 kohdan soveltaminen päättyy, eli kun todetaan, että asianomaista hanketta tai suunnitelmaa ei voida toteuttaa 6 artiklan 3 kohdan nojalla.

63. Kuten 6 artiklan 3 kohta myös sen 4 kohta on jaettu kahteen osaan. Ensimmäistä sovelletaan mihin tahansa suunnitelmaan tai hankkeeseen, joka ei täytä 6 artiklan 3 kohdan vaatimuksia. Toista sovelletaan vain, kun asianomaisella alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai laji.

64. Kun on kyse ensimmäisistä – yleisistä – vaatimuksista, suunnitelma tai hanke voidaan toteuttaa vain erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa.[25] Lisäksi asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Komissiolle on ilmoitettava hyväksytyistä korvaavista toimenpiteistä, mutta se ei sellaisenaan osallistu menettelyyn. Lainsäädännössä toisin sanoen hyväksytään se, että saattaa olla olemassa poikkeuksellisia tilanteita, joissa suojellun luontotyypin vahingoittaminen tai hävittäminen saattaa olla tarpeen, mutta samalla, kun siinä sallitaan tällainen vahinko tai hävittäminen, siinä edellytetään, että ympäristövaikutukset korvataan täysimääräisesti.[26] Vallitseva tilanne tai tilanne, joka on niin lähellä tätä kuin tässä yhteydessä on mahdollista saavuttaa, säilytetään näin ollen.

65. Toinen osa on suppeampi. Syyt, joiden vuoksi suunnitelma tai hanke voidaan toteuttaa, ovat suppeammat, ja asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten saattaa olla tarpeen saada komission lausunto ennen suunnitelman tai hankkeen toteuttamista.[27]

66. Vaikka 6 artiklan 4 kohdassa säädetyt vaatimukset ovat tarkoituksella tiukat, on tärkeää huomauttaa, että ne eivät ole ylitsepääsemättömiä esteitä luvalle. Komissio totesi suullisessa käsittelyssä, että niistä 15-20 pyynnöstä, jotka sille on tähän mennessä esitetty lausunnon saamiseksi kyseisen säännöksen perusteella, vain yhteen on vastattu kieltävästi.

25 — Ks. tästä edellä alaviitteessä 13 mainitut yhdistetyt asiat Solvay ym., tuomion 71 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

26 — Esimerkkinä toimenpiteistä, jotka *eivät* ole riittäviä korvaavia toimenpiteitä, ks. asiassa C-388/05, komissio v. Italia, tuomio 20.9.2007 (Kok., s. I-7555, ”Valloni e steppe pedegarganiche”) antamani ratkaisuehdotuksen 29 kohta. Jätän avoimeksi yleisen kysymyksen siitä, miten määritetään se, mitkä *ovat* asianmukaisia korvaavia toimenpiteitä kussakin tapauksessa.

27 — Lainsäädännön mukaan komission päätelmät annetaan lausuntona pikemmin kuin päätöksenä. Ne eivät näin ollen sido suoraan asianosaisia. Komissio voi kuitenkin toteuttaa täytäntöönpanotoimenpiteitä sellaista jäsenvaltiota vastaan, joka ei noudata sen lausuntoa tai antaa muiden olla noudattamatta sen lausuntoa. Vaihtoehtoisesti kolmas osapuoli, jolle on aiheutunut vahinkoa, voi nostaa kanteen kansallisessa tuomioistuimessa asianmukaisen määräyksen saamiseksi.

67. Kun kyseisiä kohtia tarkastellaan tässä yleisessä asiayhteydessä, minusta vaikuttaa siltä, että 6 artiklan 3 kohdan tulkinta, jossa vahvistetaan alhaisempi suojelun taso kuin 6 artiklan 4 kohdassa, ei voi olla asianmukainen. Se, että jäsenvaltioiden edellytettäisiin ”toteuttavan kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet”, kun suunnitelma tai hanke toteutetaan jälkimmäisen säännöksen perusteella, Natura 2000:n yleisen kokonaisuuden säilymiseksi yhtenäisenä, ja niiden sallittaisiin samalla antaa lupa pienemmille hankkeille edellisen säännöksen perusteella, vaikka niihin saattaa liittyä pysyvää tai pitkäaikaista vahinkoa tai hävittämistä, olisi ristiriidassa 6 artiklassa säädetyn yleisen järjestelmän kanssa. Tällaisella tulkinnalla ei myöskään onnistuttaisi estämään sitä, mitä komissio kutsuu ”kuolema tuhannella iskulla” -ilmiöksi, joka tarkoittaa kumulatiivista luontotyypin menettämistä siksi, että samalla alueella sallitaan useiden tai ainakin tiettyjen pienempien hankkeiden toteuttaminen. [28]

68. Edellä esitetyssä analyysissä lähinnä hyväksytään Sweetmanin, Irlannin ja komission perustelut. Lautakunta, paikallisviranomaiset ja Yhdistynyt kuningaskunta omaksuvat erilaisen näkökulman, joka perustuu läheisesti 6 artiklan 3 kohdan sanamuotoon. Ne korostavat erityisesti kyseisessä säännöksessä vahvistettua kaksivaiheista menettelyä. Kumpikin vaihe on erillinen, ja vaiheet on niiden mukaan ymmärrettävä siten, että niillä on eri merkitys ja tarkoitus.

69. Esittäisin kyseisen vaihtoehtoisen näkökulman tiivistettynä seuraavasti.

70. Direktiivin 6 artiklaa tulkittaessa on tehtävä ero yhtäältä 1 ja 2 kohdan ja toisaalta 3 ja 4 kohdan välillä. Edelliset ovat olemassa alueen päivittäisen käytön sääntelemiseksi. Jälkimmäiset koskevat puolestaan suunnitelmia tai hankkeita, jotka eivät liity alueen käyttöön. Voidaan näin ollen katsoa, että niissä säädetään poikkeuksista 1 ja 2 kohtaan. Tällaista suunnitelmaa tai hanketta tarkasteltaessa on tarpeen pohtia ensin sitä, onko se omiaan vaikuttamaan merkittävästi alueeseen. Sanaa ”omiaan” on tässä yhteydessä tulkittava siten, että se sisältää todennäköisyystestin (joka tosin perustuu ennalta varautumisen periaatteeseen – en usko, että tästä on erimielisyyttä). Suunnitelma tai hanke, jonka ei katsota olevan omiaan vaikuttamaan merkittävästi alueeseen, voidaan toteuttaa eikä sen vaikutuksia tarvitse arvioida.

71. Kun sen sijaan tällainen vaikutus on ennakoitavissa, arviointi on tarpeen. Tätä tehtäessä ja siis määritettäessä, ”vaikuttaako” hanke tai suunnitelma ”alueen koskemattomuuteen”, on pidettävä mielessä, että kyseisen ilmaisun on tarkoitettava enemmän kuin ilmaisun ”vaikuttaa alueeseen”. Ilmaisun ”haitallinen vaikutus” on niin ikään tarkoitettava enemmän kuin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä vaiheessa käytetyn ilmaisun ”vaikuttaa merkittävästi”. Jos näin ei olisi, ei tehtäisi eroa sen seikan, jonka perusteella voidaan ratkaista, onko arviointi tarpeen (6 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke), ja sen perusteen välille, jonka avulla määritetään, onko suunnitelman tai hankkeen toteuttamiselta evättävä lupa (6 artiklan 3 kohdan toinen virke).

72. Lautakunta väittää tällä perusteella, että päätös sallia pääasiassa kyseessä oleva tiesuunnitelma tehtiin asianmukaisesti.

73. Niiden asianosaisten lausumat, jotka tukevat juuri kuvailemaani näkökulmaa, ovat erinomaiset. Niitä ei missään tapauksessa voida hylätä oikopäätä.

74. Kyseinen näkökulma ei mielestäni kuitenkaan ole asianmukainen. Siinä keskitytään erityisesti 6 artiklan 3 kohdan sanamuotoon erikseen eikä oteta huomioon laajempaa asiayhteyttä, missä kyseistä säännöstä on tulkittava. Tämän vuoksi siihen sisältyy luontainen ja ratkaisematon jännite sen välillä, että tietyt hankkeet sallitaan 6 artiklan 3 kohdan nojalla, kun taas 6 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan kuuluvat hankkeet sallitaan yksinomaan, jos toteutetaan täysimääräisesti korvaavia toimenpiteitä. Siinä ei myöskään käsitellä millään tavoin ”kuolema tuhannella iskulla” -argumenttia.

28 — Suullisessa käsittelyssä keskusteltiin osittain siitä, onko tämä ilmiö sellainen, että sillä on merkitystä määritettäessä, täyttyykö 6 artiklan 3 kohdassa säädetty ”alueen koskemattomuuteen vaikuttamista” koskeva kriteeri. Mielestäni sillä ei ole merkitystä tässä yhteydessä. Merkitykselliset kriteerit esitetään edellä 50-60 kohdassa. Niitä pidemmälle ei ole tarpeen mennä.

75. Kyseisiä argumentteja ei myöskään voida sovittaa yhteen sen oikeuskäytännön kanssa, joka vahvistettiin asiassa Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging.[29] Kun kyseisessä asiassa annetun tuomion 35 kohdassa katsottiin, että 6 artiklan 3 kohta tekee saman artiklan 2 kohdassa tarkoitetun yleisen suojelunormin samanaikaisen soveltamisen tarpeettomaksi, siinä ei pyritty korostamaan kyseisten säännösten välisiä eroja. Siinä pikemminkin korostettiin niiden *samankaltaisuutta*. Kyseinen kohta mielessä tuomion 36 kohdassa todettiin, että ”[direktiivin] 6 artiklan 3 kohdan nojalla myönnetyn suunnitelmaa tai hanketta koskevan luvan välttämättömänä edellytyksenä on, että suunnitelmaa tai hanketta pidetään sellaisena, että se ei vaikuta kyseessä olevan alueen koskemattomuuteen eikä se näin ollen voi aiheuttaa kyseisen artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja merkittäviä heikentymisiä tai häiriöitä”. Samasta syystä asiassa komissio vastaan Espanja annetussa tuomiossa katsottiin, että direktiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdalla ”pyritään takaamaan sama suojelutaso”.[30]

76. Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että sen selvittämiseksi, onko suunnitelmalla tai hankkeella, johon sovelletaan direktiivin 6 artiklan 3 kohtaa, haitallinen vaikutus alueen koskemattomuuteen, on määritettävä, onko kyseisellä suunnitelmalla tai hankkeella kielteinen vaikutus asianomaisen alueen perustavanlaatuisiin osatekijöihin, ja huomioon on otettava syyt, joiden vuoksi alue osoitettiin, ja niihin liittyvät suojelutavoitteet. Vaikutusta, joka on pysyvä tai pitkäkestoinen, on pidettävä haitallisena. Tämän määrityksen yhteydessä sovelletaan ennalta varautumisen periaatetta.

Toinen kysymys

77. Tällä kysymyksellä kansallinen tuomioistuin tiedustelee, edellyttääkö ennalta varautumisen periaate sitä, että suunnitelman tai hankkeen lupa evätään, jos siitä seuraisi se, että kyseinen luontotyyppi kokonaan tai osittain häviäisi pysyvästi ja peruuttamattomasti. Kyseiseen kysymykseen sisältyy implisiittisesti se, että asianomaisella periaatteella voi olla erillinen rooli arvioinnissa, joka kansallisten viranomaisten on tehtävä 6 artiklan 3 kohdan perusteella. Toisin sanoen siinä oletetaan, että jos periaatetta ei sovelleta, voidaan päätyä erilaiseen tulokseen kuin sitä sovellettaessa.

78. Kuvailin ennalta varautumisen periaatteen soveltamista edellä 51 kohdassa. Kuten paikallisviranomaiset huomauttavat, se on menettelyllinen periaate, koska siinä kuvaillaan näkökulma, joka päätöksentekijän on omaksuttava, eikä edellytetä tiettyä lopputulosta.

79. Asiassa Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging annetussa tuomiossa katsottiin, että ennalta varautumisen periaate on sisällytetty 6 artiklan 3 kohtaan.[31] Kuten Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa, tästä seuraa, että kyseisen artiklan järjestelmässä ei ole tulkinnallista aukkoa, joka olisi täytettävä kyseistä periaatetta soveltamalla. Tästä seuraa myös, että se, että periaatteella on merkitystä sen osoittamisessa, voiko toimivaltainen viranomainen sulkea pois haitallisen vaikutuksen alueen koskemattomuuteen, ei liity aiempaan kysymykseen siitä, mitä kyseinen testi merkitsee.

80. Toiseen kysymykseen on näin ollen tarpeetonta vastata.

Kolmas kysymys

81. Tällä kysymyksellä kansallinen tuomioistuin tiedustelee, mikä on 6 artiklan 3 ja 4 kohdan keskinäinen suhde.

29 — Mainittu edellä alaviitteessä 15. Kun tällainen suunnitelma tai hanke osoittautuu sittemmin sellaiseksi, että se aiheuttaa heikentymistä tai häiriöitä, 6 artiklan 2 kohtaa sovelletaan sen varmistamiseksi, että alueen koskemattomuus saatetaan ennalleen, vaikkei voitaisikaan todeta toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tehneen virhettä (ks. tästä tuomion 37 kohta).

30 — Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia, tuomion 142 kohta.

31 — Mainittu edellä alaviitteessä 15, tuomion 58 kohta.

82. Esitin analyysini kyseisestä suhteesta edellä [32] eikä minulla ole siihen mitään lisättävää.

Ratkaisuehdotus

83. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa kansallisen tuomioistuimen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Sen selvittämiseksi, onko suunnitelmalla tai hankkeella, johon sovelletaan luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 kohtaa, haitallinen vaikutus alueen koskemattomuuteen, on määritettävä, onko kyseisellä suunnitelmalla tai hankkeella kielteinen vaikutus asianomaisen alueen perustavanlaatuisiin osatekijöihin, ja huomioon on otettava syyt, joiden vuoksi alue osoitettiin, ja niihin liittyvät suojelutavoitteet. Vaikutusta, joka on pysyvä tai pitkäkestoinen, on pidettävä haitallisena. Tämän määrityksen yhteydessä sovelletaan ennalta varautumisen periaatetta.

32 — Ks. 62 kohta ja sitä seuraavat kohdat.