JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
25 päivänä kesäkuuta 2009[1]

I Johdanto

1. Asianosaiset kiistelevät siitä, onko Ranska pannut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY[2] (jäljempänä luontodirektiivi) asianmukaisesti täytäntöön Ranskan ympäristölain (Code de l'environnement) L. 414–1, L. 414–4 ja R. 414–21 §:llä. Nämä säännökset koskevat alueita, joita suojellaan yhteisön lainsäädännön nojalla, koska ne ovat merkityksellisiä tiettyjen luontotyyppien säilyttämisen tai ennalleen saattamisen ja/tai lajien säilyttämisen kannalta.

2. Kiistanalaisia ovat seuraavat kysymykset:

– Saako jäsenvaltio rajoittaa alueiden heikentymisen estämiseksi toteutettavia hyväksyttäviä toimia siten, ettei ihmisen toimintaa, jolla ei ole merkittäviä vaikutuksia, voida kieltää?

– Onko lajien merkittäviä häiriöitä koskevan kiellon kanssa yhteensopivaa, että lainsäädännössä todetaan, että tietty toiminta ei aiheuta merkittävää häiriöitä?

– Onko vaikutusten arviointia sovellettava kaikkiin merkityksellisiin suunnitelmiin ja hankkeisiin?

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – EYVL L 206, s. 7; luontodirektiiviä sovelletaan tässä asiassa sellaisena kuin se on "muutettuna" asiakirjalla Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EUVL 2003, L 236, s. 33).

– Taataanko Ranskan säännöksillä, että alueen koskemattomuuteen vaikuttavien hankkeiden vaihtoehtoja tutkitaan riittävästi?

eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kaikkia kyseisen direktiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdan asianmukaisen täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja ja asetuksia, ja velvoittaa Ranskan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

II Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

5. Ranskan tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa Euroopan yhteisöjen komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3. Komissio ilmoitti epäilyksistään Ranskalle 18.10.2005 päivätyllä kirjeellä (virallinen huomautus), jossa se kehotti esittämään huomautuksia. Saatuaan Ranskalta 7.2.2006 päivätyn vastauksen komissio antoi 15.12.2006 perustellun lausunnon. Se asetti siinä tilanteen korjaamiselle kahden kuukauden määräajan.

6. Asianosaiset ovat esittäneet ainoastaan kirjallisia huomautuksia.

4. Koska 28.2.2007 päivätty vastaus ei tyydyttänyt komissiota, se nosti 30.5.2008 nyt esillä olevan kanteen sähköisesti ja lähetti lisäksi kannekirjelmän postitse 2.6.2008.

III Oikeudellinen arviointi

Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen

7. Komissio katsoo, ettei Ranska ole pannut luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohtaa asianmukaisesti täytäntöön.

A *Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohta*

8. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

9. Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut olevan selvää, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanemiseksi voi olla tarpeen toteuttaa sekä toimenpiteitä, joilla pyritään torjumaan ihmisen aiheuttamia ulkopuolisia loukkauksia ja häiriöitä, että toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on hillitä luonnollista kehitystä, joka voi heikentää erityisten suojelutoimien alueilla esiintyvien lajien ja luontotyyppien suojelun tasoa.[3]

10. Ranskan ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentissa säädetään, että tätä tarkoitusta silmällä pitäen jokaista aluetta varten vahvistetaan tarvittavat suojelu- tai ennalleensaattamistoimet yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa. Komissio riitauttaa näiden toimien rajoitukset, joista säädetään edellä mainitun momentin kolmannen kohdan kolmannessa ja neljännessä virkkeessä.

1. Kanteen tutkittavaksi ottaminen

11. On epävarmaa, täyttävätkö Ranskan ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannen kohdan kolmatta ja neljättä virkettä koskevat kanneperusteet tutkittavaksi ottamisen edellytykset, koska komissio riitauttaa kanteessa eri version kuin oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana.

12. Oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä komissio viittasi silloin voimassa olleisiin säännöksiin, sellaisena kuin ne ovat muutettuina maaseutualueiden kehittämisestä 23.2.2005 annetulla lailla nro 2005-157.[4] Kyseisessä versiossa säädetään seuraavaa:

”Ne eivät johda ihmisen toiminnan kieltämiseen, jos toiminta ei vaikuta merkittävästi

3 – Asia C-6/04, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 20.10.2005 (Kok., s. I-9017, 34 kohta).

4 – JORF nro 46, 24.2.2005.

edeltävässä kohdassa mainittuihin tavoitteisiin. Kalanviljely, metsästys ja muu metsästyksen kaltainen toiminta, jota harjoitetaan voimassa olevissa laeissa ja säännöksissä sallituissa oloissa ja niissä määritetyillä alueilla, ei ole toimintaa, josta aiheutuu häiriötä tai tällaisia vaikutuksia."

13. Kanteessa komissio kuitenkin riitauttaa L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannen kohdan kolmannen ja neljännen virkkeen, sellaisena kuin ne ovat muutettuina vedestä ja vesistöistä 30.12.2006 annetulla lailla nro 2006-1772,[5] eli muutokset, jotka tulivat voimaan perustellun lausunnon toimittamisen jälkeen mutta ennen siinä asetetun määräajan päättymistä. Kyseisessä versiossa säädetään seuraavaa:

"Ne eivät johda ihmisen toiminnan kieltämiseen, jos toiminta ei vaikuta merkittävästi *näiden luontotyyppien ja lajien suotuisan suojelun tason säilyttämiseen tai ennalleen saattamiseen. Kalastus, vesiviljely*, metsästys ja muut metsästyksen kaltainen toiminta, jota harjoitetaan voimassa olevissa laeissa ja säännöksissä sallituissa oloissa ja niissä määritetyillä alueilla, ei ole toimintaa, josta aiheutuu häiriötä tai tällaisia vaikutuksia."[6]

14. EY 226 artiklan nojalla nostetun kanteen kohde rajataan oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. Komission jäsenvaltiolle esittämässä virallisessa huomautuksessa ja sittemmin komission antamassa perustellussa lausunnossa rajataan oikeudenkäynnin kohde, jota ei sen jälkeen voi enää laajentaa. Se, että asianomaisella jäsenvaltiolla on mahdollisuus esittää huomautuksensa, muodostaa perustamissopimuksella tavoitellun olennaisen takeen, vaikka jäsenvaltio päättäisi olla käyttämättä tätä mahdollisuutta, ja tämän takeen huomioon ottaminen on olennainen menettelymääräys jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevassa menettelyssä. Tämän vuoksi perustellun lausunnon ja komission kanteen on nojauduttava oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aloittavassa virallisessa huomautuksessa esiin tuotuihin perusteisiin.[7]

15. Lisäksi kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan,

5 – JORF nro 303, 31.12.2006.

6 – Kursivointi tässä.

7 – Asia C-186/06, komissio v. Espanja, tuomio 18.12.2007 (Kok., s. I-12093, 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli komission perustellussa lausunnossa asettaman määräajan päättyessä.[8]

16. Jos näitä sääntöjä sovelletaan tiukan kaavamaisesti, menettelyn laajentaminen vuonna 2006 annetulla lailla tehtyihin muutoksiin olisi kanteen kohteen kielletty laajentaminen perusteltuun lausuntoon verrattuna. Kanne olisi sen sijaan perusteeton siinä muodossa kuin se esitettiin oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä, koska riitautettuja säännöksiä ei perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä ollut enää olemassa sellaisena kuin komissio niitä arvosteli.

17. Jos oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä riitautettu järjestelmä pysytetään kuitenkin kokonaisuudessaan niillä uusilla toimenpiteillä, joita jäsenvaltio on toteuttanut perustellun lausunnon antamisen jälkeen ja jotka riitautetaan kanteessa, oikeudenkäyntimenettely voidaan laajentaa uuteen oikeudelliseen tilanteeseen.[9] Kuten komissio perustellusti kenenkään kiistämättä korostaa, Ranskan lainsäädäntöön vuonna 2006 tehtyjen muutosten sisällyttäminen kanteeseen on riidan kohteen oikeutettu muutos, koska ne koskevat vain erittäin vähäisessä määrin kanteen kannalta merkityksellistä säännösten sisältöä.

8 – Asia C-221/04, komissio v. Espanja, tuomio 18.5.2006 (Kok., s. I-4515, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

9 – Asia C-221/03, komissio v. Belgia, tuomio 22.9.2005 (Kok., s. I-8307, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18. Edellä esitetyn perusteella Ranskan ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannen kohdan kolmatta ja neljättä virkettä koskevat kanneperusteet voidaan ottaa tutkittavaksi.

2. Rajoittaminen ”merkittäviin vaikutuksiin”

19. Ensimmäisessä kanneperusteessaan komissio riitauttaa Ranskan ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannen kohdan kolmannen virkkeen siltä osin kuin siinä säädetään, että ihmisen toimintaa voidaan rajoittaa vain, jos se vaikuttaa merkittävästi luontotyyppien ja luonnonvaraisten lajien suotuisan suojelun tason säilyttämiseen tai ennalleen saattamiseen.

20. Komissio korostaa perustellusti, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa kielletään kaikenlainen luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentäminen ja että kielto rajoitetaan merkittäviin vaikutuksiin ainoastaan lajeille aiheutuvien häiriöiden osalta. Komission mukaan olisi ristiriitaista, jos

ihmisen toimintaa voitaisiin rajoittaa vain, jos sillä on merkittäviä vaikutuksia.

Heikentymisen käsite

21. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole vielä nimenomaisesti määritellyt luontotyyppien heikentymisen käsitettä, mutta luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa koskevaa oikeuskäytäntöä voidaan pitää suuntaa-antavana. Lähtökohtaisesti ollaan nimittäin yksimielisiä siitä, että 6 artiklan 2 ja 3 kohdan tavoitteena on sama suojelun taso.[10]

22. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa viitataan kahdesti suojelualueisiin vaikuttamiseen. Ensimmäisen virkkeen nojalla kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka ovat omiaan vaikuttamaan tällaiseen alueeseen merkittävästi, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Toisessa virkkeessä säädetään, että tällainen suunnitelma tai hanke hyväksytään vain, jos se ei vaikutusten arvioinnin perusteella vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen.

23. Kuten myös Ranska toteaa, suunnitelmat ja hankkeet voivat vaikuttaa merkittävästi luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuun alueeseen, jos ne vaarantavat sen suojelutavoitteet.[11] Tällaisessa tapauksessa on arvioitava, vaikuttaako toimenpide alueen suojelutavoitteisiin.

24. On korostettava, ettei suojelutavoitteisiin kohdistuvien vaikutusten yhteydessä tarvitse arvioida erikseen, ovatko vaikutukset merkittäviä. Vaikutuksia on arvioitava aina, kun suojelutavoitteet voivat vaarantua. Alueeseen kohdistuvat mahdolliset vaikutukset ovat sen sijaan merkityksettömiä silloin, kun ne eivät vaikuta suojelutavoitteisiin.[12]

10 – Ks. vastaavasti asia C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (Waddenzee), tuomio 7.9.2004 (Kok., s. I-7405, 36 kohta); asia C-418/04, komissio v. Irlanti, tuomio 13.12.2007 (Kok., s. I-10947, 263 kohta); 29.1.2004 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (Waddenzee), tuomio 7.9.2004 (Kok., s. I-7405, ratkaisuehdotuksen 118 kohta); 19.4.2007 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-304/05, komissio v. Italia, tuomio 20.9.2007 (Kok., s. I-7495, ratkaisuehdotuksen 62 kohta) ja 14.9.2006 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-418/04, komissio v. Irlanti, tuomio 13.12.2007 (Kok., s. I-10947, ratkaisuehdotuksen 173 kohta).

11 – Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Waddenzee, tuomion 48 kohta.

12 – Asia C-179/06, komissio v. Italia, tuomio 4.10.2007 (Kok., s. I-8131, 35 kohta).

25. Vaikutusten arvioinnin tulos vaikuttaa ratkaisevasti siihen, voidaanko suunnitelma tai hanke hyväksyä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen nojalla. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella toimivaltaiset viranomaiset antavat hyväksyntänsä suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen ”koskemattomuuteen”.

26. Tämän perusteella Ranskan hallitus katsoo, että suunnitelmat tai hankkeet voidaan hyväksyä, jos ne vaikuttavat alueeseen merkittävästi mutta eivät vaikuta kyseisen alueen ”koskemattomuuteen”. Ranskan hallituksen mukaan on näin ollen ristiriitaista, jos merkittävät vaikutukset ovat aina kiellettyjä luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan nojalla.

27. Tämä väite perustuu kuitenkin virheelliseen erotteluun alueeseen kohdistuvien merkittävien vaikutusten ja alueen ”koskemattomuuteen kohdistuvien vaikutusten välillä. Suojelutavoitteet eivät nimittäin ole merkityksellisiä ainoastaan merkittävien vaikutusten kannalta vaan myös sen kannalta, kohdistuuko alueen” koskemattomuuteen vaikutuksia.[13]

13 – Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia komissio v. Irlanti, tuomio 13.12.2007, 259 kohta.

28. Näin ollen on oletettava, että myös luontotyypeille tapahtuu luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua heikentymistä, kun kyseessä olevan suojelualueen suojelutavoitteisiin kohdistuu vaikutuksia.

Suojelutavoitteisiin vaikuttaminen

29. Ranska selvästikin katsoo, että ainoastaan *merkittävät* vaikutukset luontotyyppien suotuisan suojelun tason säilyttämiseen tai ennalleen saattamiseen voivat vaikuttaa myös alueen suojelutavoitteisiin. Luontodirektiivin 1 artiklan l alakohdan, 4 artiklan 4 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan nojalla alueen suojelutavoitteiden kohteena on kuitenkin nimenomaan luontotyyppien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai ennalleen saattaminen. Näin ollen kaikki luontotyyppeihin kohdistuvat vaikutukset voivat vaikuttaa myös alueen suojelutavoitteisiin siitä riippumatta, arvioidaanko nämä vaikutukset merkittäviksi vai ei.

30. Se, vaikuttaako tietty toiminta, erityisesti asianosaisten esimerkkeinä mainitsemat erilaiset toiminnat, tosiasiallisesti suojelutavoitteisiin, voidaan todeta yksittäisessä

tapauksessa ainoastaan ottamalla huomioon tavoitteet, joihin kohdistuu konkreettisia vaikutuksia. Nimenomaan raja-alueella tämä on vaikea ennusteisiin perustuva tieteellinen päätös, joka edellyttää tiettyä toimivaltaisten kansainvälisten elinten harkintavaltaa.

31. Riidanalainen Ranskan säännös ei kuitenkaan mahdollista tällaista harkintavaltaa vaan estää sellaisen ihmisen toiminnan kieltäminen, joka ”eivät vaikuta merkittävästi” luontotyyppeihin. Tällainen toiminta on siis lähtökohtaisesti *sallittua*. Vaikka asiantuntijat ovat vakuuttuneita, että toiminta vaikuttaa suojelutavoitteisiin, lisäksi on osoitettava, että nämä vaikutukset ovat merkittäviä, ennen kuin toiminta voidaan kieltää.

Ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin ensimmäisen ja kolmannen kohdan tulkinta

32. Ranska väittää lisäksi, ettei komissio ymmärrä ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin ensimmäistä ja kolmatta kohtaa oikein. Ihmisen toiminta, joka vaikuttaa merkittävästi suotuisan suojelun tason säilyttämiseen tai ennalleen saattamiseen, on Ranskan mukaan joka tapauksessa kiellettyä. Se toteaa, että jos tällaisia merkittäviä vaikutuksia ei ole, toimintaa ei voida kieltää, mutta siitä huolimatta noudatetaan ensimmäisessä kohdassa säädettyä tavoitetta, jonka mukaan luontotyyppien heikentyminen on estettävä. Tämä on varmistettava asianmukaisin toimin.

33. Ranskan hallituksen mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan oleelliset vaatimukset toteutuvat, jos ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin ensimmäistä ja kolmatta kohtaa tutkitaan ja sovelletaan edellä esitetyllä tavalla. Epäselvää on ainoastaan se, mitä tapahtuu, jos sellaiset toimenpiteet eivät ole mahdollisia, joiden puitteissa toimintaa voidaan jatkaa tuottamatta vahinkoa. Tämäkin epäselvyys poistuu, jos – kuten Ranskan hallitus vastineessaan toteaa – kaikenlainen luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu heikentyminen on L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannen kohdan kolmannessa virkkeessä tarkoitettu merkittävä vaikutus.

34. Ranskan hallitus jättää virheellisesti ottamatta huomioon, ettei riitä, että luontodirektiivi pannaan täytäntöön siten, että sen tavoitteet voidaan mahdollisesti saavuttaa kansallisen lainsäädännön direktiivin mukaisella tulkinnalla, joka ei sitä paitsi ole itsestään selvä. Pelkkää direktiivin mukaista hallintokäytäntöä, jolle on ominaista se, että

hallintoelimet voivat halutessaan muuttaa sitä, ja jota ei riittävällä tavalla tehdä julkiseksi, ei voida pitää direktiivin täytäntöönpanoon perustuvien velvoitteiden pätevänä täyttämisen muotona.[14]

35. Luontodirektiivin tarkka täytäntöönpano on sitä vastoin erityisen tärkeää, koska yhteisen luonnonperinnön hoito on uskottu kullekin jäsenvaltiolle sen alueella.[15] Tästä seuraa, että kun on kyse luontodirektiivistä, jossa vahvistetaan monimutkaisia ja teknisiä sääntöjä ympäristöoikeuden alalla, jäsenvaltioiden on erityisesti huolehdittava siitä, että niiden lainsäädäntö, jonka tarkoituksena on varmistaa tämän direktiivin täytäntöönpano, on selkeä ja täsmällinen.[16]

36. Ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannen kohdan kolmas virke ei täytä edellä esitettyjä vaatimuksia. Ranskan hallituksen esittämä tulkinta ei ole täysin poissuljettu, mutta puolueeton lukija olettaa, että toiminta on sallittua, jos se ei vaikuta luontotyyppeihin merkittävästi. Tällaisen päätelmän tekevät erityisesti kyseessä olevat sidosryhmät, jotka L. 414-1 §:n 5 momentin toisen kohdan nojalla osallistuvat alueen suojelutoimia koskevaan neuvontaan. Tällöin voi syntyä tarpeettomia kiistoja siitä, ovatko tietyt suojelutavoitteisiin kohdistuvat vaikutukset merkittäviä vai eivät.

37. Kuten komissio korostaa, Ranskan hallituksen esittämä ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannen kohdan kolmannen virkkeen tulkinta ei myöskään vastaa sitä, miten Ranskan hallitus tulkitsee luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa. Ranskan hallitus toteaa, että luontotyyppien kaikenlaisen heikentymisen kieltäminen on ”radikaalia”,[17] ja pyrkii osoittamaan, että säännöksellä ei edellytetä tällaista kieltoa.

Muiden etujen huomioon ottaminen

38. Ranska vetoaa myös luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohtaan ja johdanto-osan

14 – Asia C-507/04, komissio v. Itävalta, tuomio 12.7.2007 (Kok., s. I-5939, 162 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

15 – Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 25 kohta; asia C-98/03, komissio v. Saksa, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-53, 59 kohta) ja asia C-508/04, komissio v. Itävalta, tuomio 10.5.2007 (Kok., s. I-3787, 58 kohta).

16 – Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 26 kohta.

17 – Vastineen 34 kohta.

kolmanteen perustelukappaleeseen. Edellä mainitun perustelukappaleen mukaan direktiiviä sovellettaessa on otettava huomioon taloudelliset, sosiaaliset, sivistykselliset ja alueelliset vaatimukset. Ranska katsoo tämän perusteella, että ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentissa direktiivi on pantu täytäntöön asianmukaisesti ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

39. Edellä esitetty näkemys on kuitenkin ristiriidassa luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY[18] (jäljempänä lintudirektiivi) 4 artiklan 4 kohdan ensimmäistä virkettä koskevan oikeuskäytännön kanssa. Edellä mainitussa säännöksessä, samoin kuin luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa, jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet suojelualueilla elinympäristöjen heikentymisen ja sellaisten häiriöiden estämiseksi, jotka vaikuttavat merkittävästi niihin lajeihin, joita varten lintudirektiivissä tarkoitetut erityissuojelualueet on ”osoitettu”.[19] Lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä virkkeestä johtuvan velvoitteen noudattamatta jättämistä ei voida perustella taloudellisilla ja sosiaalisilla eduilla, koska näiden etujen mainitseminen lintudirektiivissä ei ole itsenäinen poikkeamisperuste.[20]

40. Tämä pätee lähtökohtaisesti myös luontodirektiiviin. Nyt esillä olevassa asiassa ei ole tarpeen tutkia, voivatko mainitut edut olla luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan yhteydessä poikkeuksellisesti alueiden suojelua merkityksellisempiä[21] tai edellyttääkö merkityksellisempien etujen huomioon ottaminen aina 6 artiklan 3 ja 4 kohdan soveltamista. Ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannen kohdan kolmannessa virkkeessä ei nimittäin tehdä eroa sen perusteella, liittyykö kyseessä olevaan toimintaan merkityksellisempiä etuja. Edellä mainittua säännöstä ei näin ollen voida perustella myöskään tällaisilla eduilla.

Kielteisesti vaikuttavat suojelutoimet

41. Ranskan hallitus väittää lisäksi, että myös luontotyyppien suojelu- ja kehittämistoimet voivat heikentää luontotyyppejä, mutta ne ovat silti sallittuja. Tällöin sen mukaan olisi voitava sallia myös ihmisen toiminta, jolla ei ole merkittäviä vaikutuksia.

18 – EYVL L 103, s. 1

19 – Asia C-96/98, komissio v. Ranska, tuomio 25.11.1999 (Kok., s. I-8531, 35 kohta); asia C-117/00, komissio v. Irlanti, tuomio 13.6.2002 (Kok., s. I-5335, 26 kohta) ja asia C-388/05, komissio v. Italia, tuomio 20.9.2007 (Kok., s. I-7555, 26 kohta).

20 – Asia C-57/89, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991 (Kok., s. I-883, 22 kohta) ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Espanja, tuomio, 18.12.2007, 37 kohta.

21 – Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 10 mainitussa asiassa Waddenzee esittämäni ratkaisuehdotus, 119 kohta. Soveltamalla Ranskan uudempaan lainsäädäntöön jo sisältyvää käytännöllistä lähestymistapaa (ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 80 kohta ja sitä seuraavat kohdat) luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitettu hyväksyntämenettely laajennettaisiin – mahdollisesti tapauskohtaisesti – koskemaan kyseessä olevia toimia, koska merkityksellisemmät edut voidaan ottaa tässä yhteydessä huomioon.

42. Ranska mainitsee erilaisia esimerkkejä vahingollisista suojelu- ja kehittämistoimista. Se toteaa, että samalla alueella peräjälkeen esiintyvät eri luontotyypit voivat syrjäyttää toisensa. Jokaisen vaihtumisen yhteydessä katoaa väistämättä yksi luontotyyppi. Lisäksi tietyt suojelutoimet voivat vahingoittaa muita luontotyyppejä tai väliaikaisesti jopa suojelutoimien kohteena olevaa luontotyyppiä. Ranska mainitsee tässä yhteydessä lampien säännöllisen kuivattamisen, joka estää liettymistä mutta poistaa suojellun luontotyypin väliaikaisesti. Ranska toteaa lisäksi, että esimerkiksi maatalous vaikuttaa kielteisesti luontotyyppien tiettyihin osiin mutta on edellytys sille, että linnut voivat käyttää aluetta.

43. Edellä esitetyissä väitteissä ei kuitenkaan oteta huomioon, ettei toimia, jotka ovat asianmukaisia ja välttämättömiä suojelutavoitteiden toteuttamiseksi, voida lähtökohtaisesti pitää luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna alueen heikentämisenä. Jos tietyt suojelutoimet ovat keskenään ristiriidassa siten, että jonkin tavoitteen saavuttamisen edellyttämät välttämättömät suojelutoimet vaikuttavat kielteisesti toisen tavoitteen toteutumiseen, tällainen konflikti on ratkaistava tavoitteiden määrittämisen yhteydessä.

44. Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että kuten luontodirektiivin 3 ja 4 artiklasta ja erityisesti viimeksi mainitun artiklan 4 kohdasta[22] ilmenee, nämä tavoitteet voidaan kuitenkin määrittää sen perusteella, miten merkittäviä alueet ovat liitteessä I olevan luontotyypin tai liitteessä II olevan lajin suotuisan suojelun tason säilyttämisen tai ennalleen saattamisen ja Natura 2000:n yhtenäisyyden kannalta, sekä alueita uhkaavan huononemisen tai häviämisen perusteella.[23] Tavoitteita on näin ollen vertailtava, ja tässä yhteydessä on asetettava painopisteitä. Täydentävänä tietona todettakoon, että tämä erittäin monitahoinen päätös edellyttää toimivaltaisten elinten laajaa arviointivaltaa, mutta ei ole täysin tuomioistuinten harjoittaman valvonnan ulkopuolella.[24]

45. Ihmisen toimintaa, jota ei määritetä tarkemmin ja joka voi näin ollen olla luonteeltaan millaista tahansa, ei sitä vastoin voida verrata välttämättömiin suojelutoimiin tai suojelutavoitteiden ristiriitaan.

22 – Tässä säännöksessä säädetään seuraavaa: ”Kun yhteisön tärkeänä pitämä alue on hyväksytty 2 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen, kyseisen jäsenvaltion on muodostettava tämä alue erityisten suojelutoimien alueeksi mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuuden vuoden kuluessa määrittäen toteamisjärjestyksen sen perusteella, miten merkittäviä alueet ovat liitteessä I olevan luontotyypin tai liitteessä II olevan lajin suotuisan suojelun tason säilyttämisen tai ennalleen saattamisen ja Natura 2000:n yhtenäisyyden kannalta sekä alueita uhkaavan huononemisen tai häviämisen perusteella.”

23 – Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Waddenzee, tuomion 54 kohta.

24 – Vrt. 23.4.2009 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-254/08, Futura Immobiliare ym. (58 kohta, asia vireillä tuomioistuimessa).

Ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannen kohdan kolmannen virkkeen tarkastelun tulos

46. Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannen kohdan kolmas virke ole sopusoinnussa luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan kanssa.

3. Tiettyä toimintaa koskevat poikkeukset

47. Toisessa kanneperusteessaan komissio riitauttaa ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannen kohdan neljännen virkkeen. Kalastus, vesiviljely, metsästys ja muu metsästyksen kaltainen toiminta, jota harjoitetaan voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, ei ole kyseessä olevan säännöksen mukaan häiritsevää toimintaa. Komissio katsoo tämän toteamuksen olevan ristiriidassa luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan kanssa.

48. Yhteisöjen tuomioistuin on jo luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan yhteydessä tosiasiallisesti todennut, ettei tiettyä muuten laillista toimintaa voida yleisesti vapauttaa vaikutusten arviointia koskevasta velvoitteesta. Ei ole nimittäin varmaa, etteivät tällaiset toimet voi vaikuttaa suojelualueisiin merkittävästi ja näin ollen niiden koskemattomuuteen.[25]

49. Edellä esitetty päätelmä pätee samanlaisen suojelutavoitteen vuoksi myös luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaan. Tiettyä toimintaa voidaan pitää yleisesti kyseessä olevassa säännöksessä tarkoitettuna häiriötä aiheuttamattomana toimintana vain, jos on varmaa, ettei siitä aiheudu häiriöitä, jotka voivat vaikuttaa merkittävästi direktiivin tavoitteisiin.

50. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin jo myöntänyt, että simpukkaviljelmät voivat vaikuttaa suojelualueisiin merkittävästi.[26] Häiriöitä voivat aiheuttaa paitsi itse simpukkaviljelmälaitos myös sen käyttö. Sama pätee varmasti myös kalaviljelmiin. Metsästykseen ja kalastukseen liittyy todennäköisesti vähemmän riskejä, mutta tällaiset häiriöt

25 – Ks. edellä alaviitteessä 15 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomio, 10.1.2006, 43 ja 44 kohta.

26 – Vrt. tältä osin edellä alaviitteessä 10 mainittu asia komissio v. Irlanti, tuomio, 13.12.2007, 236 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

voivat vaikuttaa joihinkin suojelutavoitteisiin. Tällainen toiminta on voitava näin ollen kieltää, jos se voi aiheuttaa tietyillä suojelualueilla häiriöitä, jotka voivat vaikuttaa merkittävästi direktiivin tavoitteiden saavuttamiseen.

51. Edellä esitettyä päätelmää ei voida kyseenalaistaa sen perusteella, että tällaisessa toiminnassa on noudatettava siihen yleisesti sovellettavia sääntöjä.

52. Ranska väittää tältä osin, että vesiviljelyä koskevissa säännöissä määritetään erityisesti alueet, joilla tällainen toiminta on sallittua, ja että tässä yhteydessä otetaan huomioon herkät alueet. Se toteaa lisäksi, että metsästykselle ja kalastukselle voidaan vahvistaa saaliskiintiöitä.

53. Tällaiset toimenpiteet todennäköisesti pienentävät merkittävien häiriöiden vaaraa. Kyseessä olevaa toimintaa koskevilla säännöillä riskin mahdollisuus voidaan kuitenkin sulkea kokonaan pois vain, jos niissä velvoitetaan sitovasti noudattamaan luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa eli jos niillä pyritään erityisesti varmistamaan luontodirektiivissä säädettyjen suojelutavoitteiden saavuttaminen.[27] Ranskan hallitus ei kuitenkaan väitä, että näin olisi.

54. Ranskan hallitus toteaa lisäksi, että jokaista aluetta varten laaditaan asiakirja (”document d’objectifs” – tavoitteita koskeva asiakirja), jonka perusteella mainittua toimintaa säännellään siten, ettei siitä aiheudu merkittäviä häiriöitä.

55. Asianosaiset ovat eri mieltä siitä, onko tällaisten sääntöjen vahvistaminen pakollista. Komissio vetoaa asiaa koskevan oikeudellisen perustan eli ympäristölain L. 414-2 §:n 4 momentin sanamuotoon, jonka perusteella tällaista velvoitetta ei ole. Ranska sen sijaan johtaa tällaisen velvoitteen ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin ensimmäisestä kohdasta.

56. Tämä ei ole kuitenkaan ratkaisevaa kyseessä olevan kanneperusteen hyväksymisen kannalta. Ympäristölain L. 414-1 §:n

27 – Vrt. edellä alaviitteessä 15 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomio, 10.1.2006, 43 kohta.

5 momentin kolmannen kohdan neljättä virkettä on nimittäin tulkittava pikemminkin siten, ettei siinä mainitun toiminnan yhteydessä voida toteuttaa toimia häiriöiden estämiseksi. Muuten säännös menettäisi sääntelyvaikutuksensa.

57. Vaikka ympäristölain L. 414-1:n 5 momentin kolmannen kohdan neljättä virkettä sovellettaisiin käytännössä siten kuin Ranskan hallitus esittää, säännös olisi joka tapauksessa vähintään epäselvä. Asianosaiset sidosryhmät luottaisivat siihen, ettei niiden toimintaa voida pitää häiriönä ja ettei sitä voida rajoittaa.

58. Edellä esitetyn perusteella myöskään ympäristölain L. 414-1 §:n 5 momentin kolmannen kohdan neljäs virke ei täytä luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan riittävän selkeää täytäntöönpanoa koskevia vaatimuksia.[28]

28 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohta.

B *Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke*

59. Komissio riitauttaa lisäksi sen, miten Ranska on pannut täytäntöön luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen. Tässä virkkeessä säädetään siitä, millaisten suunnitelmien ja hankkeiden yhteydessä on arvioitava, vaikuttavatko ne erityisten suojelualueiden suojelutavoitteisiin. Direktiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

”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.”

60. Edellä esitetty säännös on saatettu osaksi Ranskan lainsäädäntöä ympäristölain L. 414-4 §:n 1 momentissa, jossa säädetään seuraavaa:

”Kaikki töitä, hankkeita tai kehittämistä koskevat ohjelmat tai hankkeet, jotka edellyttävät

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

– Myös sellaisille hankkeille, joissa ei edellytetä lupaa, on tehtävä vaikutusten arviointi, jos ne voivat vaikuttaa suojelutavoitteisiin merkittävästi.

1. Natura 2000 -sopimukset

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

62. Komissio moittii sitä, että niin kutsuttujen Natura 2000 -sopimusten mukaiset työt, hankkeet tai kehittämistoimet vapautetaan ympäristölain L. 414-4 §:n 1 momentin toisen kohdan nojalla luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa säädetystä vaikutusten arvioinnista.

61. Komissio riitauttaa kaksi täytäntöönpanosäännösten kohtaa ja toteaa seuraavaa:

63. Natura 2000 -sopimukset ovat Ranskan lainsäädännön mukaisia sopimuksia, jotka tehdään luontodirektiivin mukaisten suojelualueiden tiettyjen osien käyttäjien kanssa.

– Niin kutsuttujen Natura 2000 -sopimusten mukaiset työt, hankkeet tai kehittämistoimet vapautetaan liian laajasti arviointimenettelystä.

64. On kiistatonta, että työt, hankkeet tai kehittämistoimet voivat olla luontodirektiivin

6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuja suunnitelmia tai hankkeita, mutta vaikutusten arviointia ei edellytetä suunnitelmissa tai hankkeissa, jotka liittyvät suoranaisesti alueen käyttöön tai ovat sen kannalta tarpeellisia.

65. Kanteen menestyminen tämän kohdan osalta edellyttää näin ollen, että Ranskan lainsäädännön nojalla Natura 2000 -sopimuksiin voidaan sisällyttää sellaisia töitä, hankkeita tai kehittämistoimia, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia.

66. Sopimusten sisällöstä säädetään ympäristölain L. 414-3 §:n 1 momentin toisen kohdan ensimmäisessä virkkeessä seuraavaa:

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

67. Edellä esitetyn perusteella on selvää, ettei Natura 2000 -sopimukseen voida sisällyttää mitä tahansa toimia ja välttää näin vaikutusten arviointi. Sopimuksen on sitä vastoin vastattava asianomaiselle alueelle vahvistettuja tavoitteita koskevaa asiakirjaa. Tällaisella asiakirjalla pannaan ennen kaikkea täytäntöön luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohta[29] ja 6 artiklan 1 kohta[30] eli vahvistetaan erityisesti yksittäisten alueiden suojelutavoitteet ja käyttösuunnitelma.

68. Näin ollen Ranska korostaa todennäköisesti perustellusti, etteivät Natura 2000 -sopimuksissa sovitut täytäntöönpanotoimet ole ristiriidassa alueen suojelua ja ennalleen saattamista koskevien tavoitteiden kanssa.

69. Komissio ei kuitenkaan pidä yhteensoveltuvuutta aluetta koskevien tavoitteiden kanssa riittävänä. Toimet, jotka eivät ole ristiriidassa tavoitteiden kanssa, eivät välttämättä liity suoranaisesti alueen käyttöön.

29 – Ks. säännöksen sanamuoto alaviitteestä 22.

30 – Tässä säännöksessä säädetään seuraavaa: ”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.”

Komission mukaan Ranskan hallitus vapauttaa näin ollen liian paljon toimia vaikutusten arvioinnista.

70. Alueen käyttöön liittyviin toimiin sovellettava poikkeus perustuu siihen, että niillä pyritään toteuttamaan alueen suojelua ja ennalleen saattamista koskevat tavoitteet. Tällaisten tavoitteiden määrittäminen vastaa luonteeltaan vaikutusten arviointia. Tavoitteita määritettäessä on arvioitava tieteellisesti monitahoista asiaa eli asianomaista aluetta sekä kaikkia siellä esiintyviä lajeja, luontotyyppejä ja kehitysmahdollisuuksia. Arviointi toteutettaisiin kahdesti, jos tällaisille toimille tehtäisiin vaikutusten arviointi.

71. Toisin kuin komissio katsoo, luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa ei myöskään edellytetä, että alueen käyttöön liittyvien toimien vaikutukset on arvioitava, jos ne voivat vaikuttaa tiettyihin suojelutavoitteisiin. Suojelua ja ennalleen saattamista koskevien tavoitteiden määrittäminen voi nimittäin edellyttää eri tavoitteiden välisten ristiriitojen ratkaisemista. Muun kehityksen mahdollistamiseksi voidaan näin ollen joutua hyväksymään, että tiettyihin luontotyyppeihin tai lajeihin kohdistuu vaikutuksia. Ratkaisevaa on tällöin suojelua ja ennalleen saattamista koskevien tavoitteiden suhteellinen merkitys Natura 2000 -alueiden kannalta.[31]

72. Alueen käyttöä koskevat päätökset eivät voi kuitenkaan syrjäyttää vaikutusten arviointia sellaisten toimien kohdalla, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön. Komissio korostaa perustellusti, että yleisistä säännöistä tehtäviä poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Se toteaa, että suunnitelmia ja hankkeita on luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla arvioitava lähtökohtaisesti erikseen. Tässä menettelyssä voidaan tarkastella yksittäisen toimen konkreettisia vaikutuksia.

73. Natura 2000 -sopimukset ovat sen sijaan väistämättä yleisluonteisia. Niissä voidaan tuskin ottaa huomioon kohteena olevaa paikkaa tai sen tilaa toimen toteuttamishetkellä. Lisäksi kokemukset, jotka samankaltaisista toimista on saatu sopimuksen tekemisen ja toimen toteuttamisen välillä, voidaan ottaa huomioon ainoastaan muuttamalla sopimusta. Jos tällainen muutos johtaa toiminnan rajoittamiseen, se on yleensä kiistanalainen ja näin ollen vaikea toteuttaa.

31 – Vrt. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 43 kohta ja sitä seuraava kohta.

74. Vaikutusten arvioinnista ei näin ollen voida vapauttaa pelkästään sillä perusteella, että toimet ovat tavoitteita koskevan asiakirjan mukaisia, vaan niiden on oltava ehdottoman välttämättömiä suojelutavoitteiden saavuttamiseksi. Tällaisella Ranskan lainsäädäntöön tehtävällä mukautuksella olisi todennäköisesti vähäisiä konkreettisia vaikutuksia, mutta sen pitäisi estää väärinkäsityksiä.

75. Edellä esitetyn perusteella ympäristölain L. 414-4 §:n 1 momentin toinen kohta, luettuna yhdessä L. 414-3 §:n 1 momentin toisen kohdan ensimmäisen virkkeen kanssa, on ristiriidassa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen kanssa, mikäli riittää, että Natura 2000 -sopimukset vastaavat kyseessä olevan alueen tavoitteita koskevaa asiakirjaa.

76. Siltä osin kuin komissio moittii Ranskaa vastineessa – eli luultavasti liian myöhään – siitä, että Natura 2000 -sopimukset voidaan tehdä ennen suojelutavoitteita koskevan asiakirjan vahvistamista ja näin ollen siitä riippumatta, se ei esitä todisteita tämän – Ranskan kiistämän – väitteensä tueksi.

2. Hankkeet, joissa ei edellytetä lupaa

77. Ympäristölain L. 414-4 §:n 1 momentin ensimmäisen kohdan ensimmäisen virkkeen nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellisen version nojalla töiden, hankkeiden tai kehittämistoimien vaikutukset oli arvioitava, jos ne edellyttivät lupaa.

78. Koska luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla suunnitelman tai hankkeen vaikutuksia on arvioitava, jos on epäilyksiä merkittävistä vaikutuksista, vaikutusten arviointi voidaan jättää eräiden hanketyyppien osalta suorittamatta ainoastaan sellaisten kriteerien nojalla, joilla voidaan taata, etteivät kyseiset hankkeet voi vaikuttaa suojeltuihin alueisiin merkittävästi.[32]

79. Edellä esitetyn perusteella komissio toteaa, että Ranskan lainsäädännön mukaan on mahdollista, että on hankkeita, jotka eivät

32 – Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomio, 10.1.2006, 41 kohta.

edellytä lupaa tai hallinnollista hyväksymistä ja jotka näin ollen jäävät arviointimenettelyn ulkopuolelle. Tietyillä näistä hankkeista on komission mukaan merkittäviä vaikutuksia suojelualueisiin lajien suojelun tavoitteiden kannalta.

80. Ranska ei kiistä edellä esitettyä väitettä vaan vetoaa asiaa koskevien säännösten muutoksiin, jotka otettiin käyttöön osittain 1.8.2008 annetulla lailla[33] ja joita valmisteltiin muilta osin.

81. Näissä säännöksissä säädetään, että kaikkien mahdollisten toimien vaikutukset on lähtökohtaisesti arvioitava siitä riippumatta, edellyttävätkö ne lupaa vai eivät. Edellytyksenä kuitenkin on, että ne sisältyvät joko kansalliseen tai paikalliseen luetteloon, joka laaditaan ottaen huomioon asianomaiset suojelutavoitteet.

82. On mahdollista, että erityisesti paikalliset luettelot ovat omiaan rajoittamaan luonnostaan vähän vaikuttavien toimien arviointivelvollisuuden välttämättömiin tapauksiin. Sekä mahdolliset toimet että suojelua ja ennalleen saattamista koskeville tavoitteille aiheutuvat riskit voidaan nimittäin määrittää paikallisissa luetteloissa tarkemmin kuin yleisissä säännöksissä. Näin voidaan välttää tarpeettomat arvioinnit ja määrittää erityiset riskit tarkasti. Jos tällaisia luetteloja ei kuitenkaan laadita tai jos ne ovat epätäydellisiä, alueen suojelu väistämättä heikentyy. Nimenomaan aluekohtaisten toimien osalta komissio voi todennäköisesti tutkia tätä asiaa ainoastaan paikoitellen.

83. Kuten komissio kuitenkin perustellusti toteaa, mainituilla uusilla säännöksillä ei ole loppujen lopuksi merkitystä nyt esillä olevassa asiassa. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi ottaa niitä huomioon, koska ratkaiseva merkitys on sillä oikeudellisella tilanteella, joka vallitsi komission perustellussa lausunnossaan asettaman määräajan päättyessä eli 15.2.2007.[34] Ranskan hallitus ei kiistä sitä, ettei tuolloin voimassa ollut säännös täyttänyt luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen vaatimuksia.

84. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että ympäristölain L. 414-4 §:n 1 momentin ensimmäisen kohdan ensimmäinen virke on ristiriidassa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen kanssa siltä osin kuin siinä rajoitetaan vaikutusten arviointi lupaa edellyttäviin töihin, hankkeisiin tai kehittämistoimiin.

33 – Ympäristövastuusta ja yhteisön ympäristölainsäädäntöön mukauttamista koskevista erilaisista säännöksistä 1.8.2008 annettu laki nro 2008–757 (JORF nro 179, 2.8.2008, s. 12361).

34 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohta.

C *Vaihtoehtojen arviointi*

85. Komissio moittii myös sitä, ettei suunnitelman tai hankkeen hakijan esittämään vaikutusten arviointiin tarvitse sisällyttää vaihtoehtoja, jos vaikutusten arvioinnin tulos on kielteinen. Komissio katsoo, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa asianmukaisessa vaikutusten arvioinnissa olisi kuitenkin esitettävä myös vaihtoehtoja.

86. Ensi näkemältä vaikuttaa siltä, että tämä kysymys on jo ratkennut komission näkemyksen vastaisesti. Suunnitelman tai hankkeen vaihtoehdot eivät nimittäin liity luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan soveltamiseen vaan hankkeiden ja suunnitelmien hyväksymiseen 6 artiklan 4 kohdan nojalla. Viimeksi mainitussa säännöksessä säädetään nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:

”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.– –”

87. Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan soveltaminen ei ole välttämätöntä. Vaikutusten arvioinnin tulosten ollessa kielteisiä toimivaltaiset viranomaiset voivat nimittäin *joko* kieltäytyä antamasta lupaa kyseisen hankkeen toteuttamiselle *tai* hyväksyä sen luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan nojalla siltä osin kuin siinä vahvistetut edellytykset täyttyvät.[35] Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa vaikutusten arvioinnissa ei näin ollen tarvitse ottaa huomioon saman artiklan 4 kohdassa mainittuja seikkoja.[36]

88. Lähemmin tarkasteltuna komissio esittää kuitenkin nyt esillä olevassa asiassa hieman erilaisen kanneperusteen. Sen riitauttama ympäristölain R. 414-21 §:n 3 momentti koskee nimenomaisesti tapausta, jossa suunnitelma tai hanke on tarkoitus toteuttaa vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta. Tällaisessa tapauksessa vaihtoehtojen arviointi on pakollista.

35 – Asia C-239/04, komissio v. Portugali, tuomio 26.10.2006 (Kok., s. I-10183, 25 kohta). Ks. myös edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Waddenzee, tuomion 57 ja 60 kohta.

36 – Asia C-441/03, komissio v. Alankomaat, tuomio 14.4.2005 (Kok., s. I-3043, 28 kohta ja sitä seuraava kohta).

89. Komissiota vastaan voitaisiin kuitenkin vedota siihen, ettei sen kanneperuste koske luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanoa vaan saman artiklan 4 kohdan vastaista menettelyä. Kun kanteen kohde rajataan tarkasti komission kanteessaan esittämien vaatimusten perusteella, voitaisiin tämän perusteella päätellä, että tämä kanneperuste on hylättävä.[37]

90. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa, kanteen perusteluissa ja jo perustellussa lausunnossa kuitenkin viitataan luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaan. Kanteessa esitetty vaatimus on näin ollen ymmärrettävä siten, että komissio halusi tosiasiallisesti riitauttaa 6 artiklan 4 kohdan rikkomisen.

91. Ranska on selvästikin ollut tietoinen tästä yhteydestä, koska kaikki oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä esitetyt huomautukset ja oikeudenkäyntimenettelyssä toimitetut kirjelmät perustuvat siihen, että kanteessa riitautetaan 6 artiklan 4 kohdan rikkominen. Se, ettei luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa mainittu konkreettisesti, ei näin ollen vaikeuttanut komission esittämien kanneperusteiden kiistämistä.

37 – Vrt. edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 57 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

92. Ympäristölain R. 414-21 §:n 3 momentin 1 alakohdan nojalla hakijan on tätä tarkoitusta varten perusteltava, miksi muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole olemassa. Edellä mainitussa lain kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos ohjelmalla tai hankkeella voi edellä 2 momentissa säädetyistä toimenpiteistä huolimatta olla huomattavia vahingollisia vaikutuksia alueen tai alueiden osoittamisen oikeuttaneiden luontotyyppien ja lajien suojelun tasoon, vaikutusten arviointia koskevissa asiakirjoissa esitetään lisäksi

1. perustelut, miksi muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole olemassa, ja seikat, joilla voidaan perustella ohjelman tai hankkeen toteuttaminen L. 414-4 §:n 3 tai 4 momentissa säädetyin edellytyksin;

2.– –”

93. Komissio katsoo, että edellä mainitut tiedot eivät ole riittäviä vaihtoehtojen arvioinnin toteuttamiseksi. Toimivaltaisten elinten olisi sen mielestä itse tutkittava vaihtoehdot tätä tarkoitusta varten.

94. Ranskan hallitus kiistää edellä esitetyn väitteen ensinnäkin toteamalla, että luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa ei nimenomaisesti edellytetä vaihtoehtojen esittämistä vaan ainoastaan vaihtoehtoisen ratkaisun puuttumista.

95. Kun sanamuotoa tarkastellaan erikseen, Ranskan voidaan todeta olevan oikeassa, mutta säännöksen asiayhteydestä ja tavoitteesta voidaan päätellä, että vaihtoehtojen puuttuminen edellyttää vaihtoehtojen vertailua.[38]

96. Ranska katsoo lisäksi, että ympäristölain R. 414-21 §:n 3 momentin 1 alakohdassa edellytetty vaihtoehtojen puuttumisen perusteleminen edellyttää käytännössä joka tapauksessa, että hakija tutkii, kuvailee ja kartoittaa vaihtoehdot. Ranska toteaa, että tätä selvennetään myöhemmin täytäntöönpanosäännöksissä.

97. Vaikka vaihtoehtoja esitetään käytännössä, ympäristölain R. 414-21 §:n 3 momentin 1 alakohdassa ei oteta huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua vaihtoehtojen arviointia.

98. Tämä ilmenee lähinnä siitä, ettei vaihtoehtojen puuttumisen toteaminen ole hakijan vaan lupaviranomaisen tehtävä. Arvioidessaan hakemuksen kohteena olevan suunnitelman tai hankkeen muiden varianttien kaikkia etuja ja haittoja lupaviranomainen voi päätyä eri tulokseen kuin hakija. Valitessaan eri vaihtoehtojen välillä hakija toimii aina omien etujensa mukaisesti. Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan nojalla suojelualueeseen kohdistuvat vaikutukset sallitaan sitä vastoin vain, jos ne ovat välttämättömiä erittäin tärkeän *yleisen* edun kannalta pakottavista syistä. Ainoastaan lupaviranomainen voi päättää tästä.

99. Hakijaa voidaan kehottaa valmistelemaan vaihtoehtojen arviointia, mutta sen esityöt eivät saa vaikuttaa lopputulokseen. Vertailun tarkoituksena on pikemminkin se, että hanke toteutetaan mahdollisesti toisella tapaa suojelemalla asianomaista suojelualuetta. Olen jo todennut, että eri vaihtoehtoja on ainakin tutkittava toisiinsa rinnastettavissa olevien tieteellisten vertailukohtien avulla sen perusteella, mitkä ovat niiden vaikutukset kyseessä olevaan alueeseen, ja kulloinkin kyseessä olevien yleisten etujen perusteella.[39]

38 – Edellä alaviitteessä 35 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 36 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

39 – Ks. 27.4.2006 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-239/04, komissio v. Portugali, tuomio 26.10.2006 (Kok., s. I-10183, ratkaisuehdotuksen 46 kohta). Vrt. myös edellä alaviitteessä 10 mainittu asia komissio v. Italia, tuomio 20.9.2007, 83 kohta.

100. Ympäristölain R. 414-21 §:n 3 momentin 1 alakohdassa ei ilmaista riittävän selkeästi, että lupaviranomaisen on tehtävä kattava vertailu, jonka tulos ei ole etukäteen selvä. Ei etenkään riitä, että esitetään syyt, miksi vaihtoehtoja ei ole, vaikka samassa yhteydessä esitetään vaihtoehtoja. Toimivaltaiselle lupaviranomaiselle on esitettävä myös vaihtoehtoja puoltavat perustelut, jotta se voi ottaa myös nämä perustelut huomioon.

101. Edellä esitetyn perusteella ympäristölain R. 414-21 §:n 3 momentin 1 alakohta on ristiriidassa luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan kanssa.

IV Ratkaisuehdotus

102. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Ranskan tasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kaikkia kyseisten säännösten asianmukaisen täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja ja asetuksia.

2) Ranskan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.