JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
28 päivänä kesäkuuta 2011[1]

I Johdanto ..... I - 11858

II Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... I - 11858

A YVA-direktiivi ..... I - 11858

B Lintudirektiivi ..... I - 11860

C Luontodirektiivi ..... I - 11861

III Tosiseikat, oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja vaatimukset ..... I - 11863

IV Oikeudellinen arviointi ..... I - 11867

A Lupien myöntäminen Nueva Julia- ja Ladrones-hankkeille, kun otetaan huomioon Alto Silin lintujensuojelualue ..... I - 11867

1. Hankkeiden arvioimisen tarpeellisuus ..... I - 11868

2. Alto Silin erityissuojelualueen suojelutavoitteisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi ..... I - 11870

B Alto Silin lintujensuojelualueeseen kohdistuvat haitalliset vaikutukset ..... I - 11873

1. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan sovellettavuus ..... I - 11873

2. Hankkeiden vaikutukset ..... I - 11876

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

a) Maankäyttö ..... I - 11876

b) Vaikutukset lähialueisiin ..... I - 11878

c) Kulkemista estävät avolouhoshankkeiden vaikutukset ..... I - 11879

d) Välipäätelmä ..... I - 11880

3. Espanjan vastuu ..... I - 11880

4. Metsoihin kohdistuvien haitallisten vaikutusten oikeuttaminen ..... I - 11881

5. Välipäätelmä toisen kanneperusteen toisesta osasta ..... I - 11884

C Yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi ehdotetun Alto Silin alueen tilapäinen suojelu ..... I - 11884

D Lupien myöntäminen hankkeille yhteisön tärkeänä pitämän Alto Silin alueen osalta ..... I - 11886

E Yhteisön tärkeänä pitämään Alto Silin alueeseen kohdistuvat haitalliset vaikutukset ..... I - 11887

1. Suojeltuihin luontotyyppeihin kuuluvien maa-alueiden tuhoaminen ..... I - 11888

2. Vaikutukset lähialueisiin ja kulkemista estävät vaikutukset ..... I - 11889

3. Välipäätelmä neljännen kanneperusteen toisesta osasta ..... I - 11891

F YVA direktiivi ..... I - 11891

1. Ympäristövaikutusten arvioimisen tarpeellisuus ..... I - 11891

2. Tutkitut ympäristövaikutukset ..... I - 11892

V Oikeudenkäyntikulut ..... I - 11895

VI Ratkaisuehdotus ..... I - 11896

I Johdanto

1. Euroopan komissio väittää tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, että Espanjan kuningaskunta on rikkonut ympäristövaikutusten arvioinnista annettua direktiiviä (jäljempänä YVA-direktiivi) [2] ja luontodirektiiviä [3] useita avolouhoshankkeita koskevassa lupamenettelyssä ja niiden toiminnan valvonnassa Kastilia ja Leónin alueella. Hankkeet sijaitsevat luontodirektiivin ja lintudirektiivin [4] mukaisesti suojellulla alueella. Komissio vetoaa kanteessaan eräiden hankkeiden ympäristövaikutusten arviointiin ja alueeseen kohdistuviin haitallisiin vaikutuksiin.

2. Monet esitetyistä oikeuskysymyksistä voidaan ratkaista olemassa olevan oikeuskäytännön perusteella. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole vielä selvitetty, miten pitkälle luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetty velvollisuus estää alueen heikentyminen ja häiriöt ulottuu, jos kyse on sellaisten hankkeiden vaikutuksista, jotka hyväksyttiin ennen kuin luontodirektiivin suojasäännöksiä ryhdyttiin soveltamaan. [5] Epäselvyyksiä liittyy myös ympäristövaikutusten arvioinnin välttämättömään sisältöön YVA-direktiivin mukaan. [6] Lisäksi asiaan liittyy ennen muuta vaikeuksia monitahoisen tosiseikaston arvioinnissa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *YVA-direktiivi*

3. YVA-direktiivin tavoite määritellään sen 2 artiklan 1 kohdassa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä hankkeet, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, alistetaan lupamenettelyyn

2 – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40), sellaisena kuin se on muutettuna 3.3.1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/11/EY (EYVL L 73, s. 5).

3 – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003 (EUVL L 284, s. 1).

4 – Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annettu neuvoston direktiivi 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1), joka on konsolidoitu 30.11.2009 annetulla direktiivillä 2009/147/EY (EUVL 2010, L 20, s. 70).

5 – Ks. erityisesti jäljempänä 68 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä 106 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

6 – Ks. erityisesti jäljempänä 168 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

ja että niiden vaikutukset arvioidaan. Tässä tarkoitetut hankkeet määritellään 4 artiklassa.”

4. YVA-direktiivin 3 artiklassa kuvaillaan ympäristövaikutusten arvioinnin kohdetta seuraavasti:

”Ympäristövaikutusten arvioinnilla tunnistetaan, kuvataan ja arvioidaan tarkoituksenmukaisella tavalla, kussakin yksittäistapauksessa ja 4–11 artiklan mukaisesti hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset seuraaviin tekijöihin:

– ihmisiin, eläimiin ja kasveihin;

– maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan;

– kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön;

– ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa luetelmakohdassa mainittujen tekijöiden vuorovaikutukseen.”

5. YVA-direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ja liitteessä I olevan 19 kohdan mukaan avokaivokset, joiden pinta-ala on yli 25 hehtaaria, on arvioitava 5–10 artiklan mukaisesti.

6. YVA-direktiivin 5 artiklassa säädetään, mitkä tiedot on toimitettava ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä:

”1. Niiden hankkeiden osalta, joiden ympäristövaikutukset on 4 artiklan mukaan arvioitava 5–10 artiklan mukaisesti, jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että hankkeen toteuttaja toimittaa asianmukaisessa muodossa liitteessä IV tarkemmin määritellyt tiedot silloin, kun:

a) jäsenvaltiot pitävät tietoja tärkeinä lupamenettelyn tietyssä vaiheessa sekä tietyn hankkeen tai hanketyypin erityisluonteen ja todennäköisesti vaikutuksen kohteena olevan ympäristön piirteiden vuoksi;

b) jäsenvaltiot katsovat, että hankkeesta vastaava voidaan kohtuudella velvoittaa kokoamaan nämä tiedot ottaen huomioon muun muassa sen hetkinen tietämys ja arviointimenetelmät.

– –

3. Hankkeesta vastaavan 1 kohdan mukaisesti toimittamissa tiedoissa on oltava ainakin:

– kuvaus hankkeesta, joka sisältää tiedot hankkeen sijainnista, suunnitelmasta ja laajuudesta,

– kuvaus merkittävien haitallisten vaikutusten välttämiseksi, vähentämiseksi ja jos mahdollista parantamiseksi suunnitelluista toimenpiteistä,

– tarvittavat tiedot niiden olennaisten ympäristövaikutusten tunnistamiseksi ja arvioimiseksi, joita hanke todennäköisesti aiheuttaa,

– selostus hankkeesta vastaavan tutkimista tärkeimmistä vaihtoehdoista ja tiedot hänen valintaansa vaikuttaneista pääasiallisista syistä ottaen huomioon ympäristövaikutukset,

– yleistajuinen yhteenveto edellisissä kohdissa mainituista tiedoista.

– –”

7. Tietoja, joita tarkoitetaan YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa, täsmennetään liitteessä IV:

”– –

4. Kuvaus(1) ehdotetun hankkeen todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista, jotka johtuvat:

– itse hankkeesta;

– luonnonvarojen käytöstä;

– pilaantumista aiheuttavista päästöistä, haittojen synnystä ja jätteiden hävittämisestä,

ja hankkeesta vastaavan kuvaus ympäristövaikutusten arviointiin käytetyistä ennustamismenetelmistä.

– –

(1) Kuvauksen olisi käsitettävä paitsi hankkeen suorat vaikutukset, myös epäsuorat, toissijaiset, kasautuvat, lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin pysyvät ja väliaikaiset, myönteiset ja kielteiset vaikutukset.”

B *Lintudirektiivi*

8. Lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on osoitettava direktiivin liitteessä I mainittujen lintujen

sekä muuttolintujen suojelemiseen sopivimmat alueet erityissuojelualueiksi.

9. Lintudirektiivin liitteessä I mainitaan metso (*Tetrao urogallus*).

10. Lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäinen virke koskee erityissuojelualueiden suojelua:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuilla suojelualueilla elinympäristöjen pilaantumisen tai huonontumisen sekä lintuihin vaikuttavien häiriöiden estämiseksi, jos häiriöt vaikuttaisivat merkittävästi tämän artiklan tavoitteisiin.”

C *Luontodirektiivi*

11. Luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ja liitteen III (1 vaihe) mukaan jäsenvaltioiden on tehtävä komissiolle ehdotuksia alueista, joilla esiintyy liitteen I luontotyyppejä ja liitteen II luontaisia lajeja. Komissio valitsee näistä ehdotuksista 4 artiklan 2 kohdan ja liitteen III (2 vaihe) mukaan alueet yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloon.

12. Luontodirektiivin mukaisesti suojeltavista lajeista ja luontotyypeistä jotkin ovat ensisijaisesti suojeltavia. Direktiivin 1 artiklan d ja h kohdan mukaan niille on ominaista se, että ne ovat uhanalaisia ja yhteisö on niiden suojelusta erityisvastuussa.

13. Esillä olevan asian kannalta merkityksellisiä ovat seuraavat luontodirektiivin liitteeseen I sisältyvät muut kuin ensisijaiset luontotyypit:

– 4030 – Eurooppalaiset kuivat nummet

– 4090 – Kotoperäiset oro-mediterraaniset piikkipensaistonummet

– 6160 – Oroiberiaaniset *Festuca indigesta* -niityt

– 6510 – Alankojen niitetyt niityt (*Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis*)

– 8230 – Kallioiden pioneerikasvillisuus (*Sedo-Scleranthion* tai *Sedo albi-Veronicion dillenii*) ja

– 9230 – Galician ja Portugalin *Quercus robur-* ja *Quercus pyrenaica* -metsät.

14. Lisäksi on mainittava ruskeakarhu (*Ursus arctos*), joka sisältyy luontodirektiivin liitteessä II esitettyihin ensisijaisesti suojeltaviin lajeihin.

15. Alueiden suojelusta säädetään luontodirektiivin 6 artiklan 2–4 kohdassa:

”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.

– –”

16. Tästä säädetään luontodirektiivin johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa seuraavasti:

”Suunnitelmat tai ohjelmat, joilla voidaan vaikuttaa merkittävästi suojelualueeksi osoitetun tai myöhemmin osoitettavan alueen suojeluun, on arvioitava asianmukaisella tavalla.”

17. Luontodirektiivin 7 artiklan mukaan näitä säännöksiä sovelletaan lintudirektiivissä tarkoitettuihin erityissuojelualueisiin:

”Tämän direktiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdasta aiheutuvat velvoitteet korvaavat direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä lauseesta aiheutuvat velvoitteet, kun on kyse 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti

suojeltavaksi luokitelluista alueista tai vastaavasti kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti tunnustetuista alueista tämän direktiivin voimaantulopäivästä alkaen tai jäsenvaltion direktiivin 79/409/ETY mukaisesti tekemän suojeluluokittelun tai tunnustamisen päivämäärästä alkaen, jos viimeksi mainittu päivämäärä on myöhempi."

18. Luontodirektiivin johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa selitetään tätä sääntelyä seuraavasti:

"Kaikki osoitetut alueet, mukaan lukien luokitellut tai myöhemmin luokiteltavat alueet sekä – – direktiivin 79/409/ETY – – mukaiset erityisten suojelutoimien alueet on liitettävä yhtenäiseen eurooppalaiseen ekologiseen verkostoon."

III Tosiseikat, oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja vaatimukset

19. Alto Sil -niminen alue Sil-joen yläjuoksulla on pinta-alaltaan yli 43 000 hehtaarin suuruinen ja sijaitsee Espanjassa Kastilia ja Leónin alueella lähellä Galician ja Asturian alueita. Se on osa laajojen suojelualueiden ketjua, joka ulottuu valtaosin yhtäjaksoisesti Galiciasta Kantabriaan. [7]

20. Espanja ehdotti Alto Siliä vuonna 1998 luontodirektiivissä tarkoitetuksi yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi ja osoitti sen vuonna 2000 lintudirektiivissä tarkoitetuksi erityissuojelualueeksi. Komissio sisällytti alueen 7.12.2004 numerolla ES0000210 luontodirektiivissä tarkoitettujen yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloon. [8]

21. Alueen komissiolle toimittamassa vakiovastauslomakkeessa luetellaan muun muassa 10–15 ruskeakarhua ja 42–47 kantabrialaista alalajia edustavaa urosmetsoa (*Tetrao urogallus cantabricus*) sekä seuraavat luontotyypit:

– 4030 – Eurooppalaiset kuivat nummet (50 % alueesta eli yli 21 000 hehtaaria)

– 4090 – Kotoperäiset oro-mediterraaniset piikkipensaistonummet (6 % alueesta eli noin 2 600 hehtaaria)

7 – Ks. http://natura2000.eea.europa.eu/N2KGisViewer.html#siteCode=ES0000210..

8 – Neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisesta luettelosta Atlantin luonnonmaantieteellisellä vyöhykkeellä olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista 7.12.2004 tehty komission päätös (tiedoksiannettu numerolla K(2004) 4032) (EUVL L 387, s. 1 [25]).

– 6160 – Oroiberiaaniset *Festuca indigesta* -niityt (1 % alueesta eli noin 430 hehtaaria)

– 8230 – Kallioiden pioneerikasvillisuus (*Sedo-Scleranthion* tai *Sedo albi-Veronicion dillenii*) (13 % alueesta eli yli 5 500 hehtaaria) ja

– 9230 – Galician ja Portugalin *Quercus robur-* ja *Quercus pyrenaica* -metsät (6 % alueesta eli noin 2 600 hehtaaria).

22. Vuonna 2001 komissio sai tietää useista hiiliavolouhoshankkeista, jotka saattaisivat vaikuttaa Alto Silin alueeseen haitallisesti.

23. Ensimmäisten tutkimusten jälkeen se kehotti Espanjaa ensimmäisen kerran vuonna 2003 ottamaan kantaa mahdollisiin luontodirektiivin ja YVA-direktiivin rikkomisiin. Vuonna 2005 se osoitti ensimmäisen perustellun lausunnon Espanjalle. Espanja vastasi muun muassa esittämällä tutkimuksen, jossa selvitetään eri hankkeiden vaikutuksia ja ehdotetaan toimenpiteitä alueen suojelemiseksi (jäljempänä vuoden 2005 kertomus). [9]

24. Yhteisöjen tuomioistuimen kahden tuomion [10] jälkeen komissio arvioi tosiseikat uudestaan ja kehotti 29.2.2008 Espanjaa toisen kerran esittämään huomautuksensa. Saatuaan 7.5.2008 päivätyn vastauksen ja oltuaan Espanjaan muutenkin yhteydessä komissio antoi täydentävän perustellun lausunnon, jossa se kehotti Espanjaa lopettamaan unionin oikeuden rikkomisen 1.2.2009 mennessä. Tämän jälkeen Espanja toimitti lisätietoja 30.7.2009 asti.

25. Avolouhoshankkeet voidaan käytettävissä olevien tietojen mukaan jakaa kahteen ryhmään.

26. Sil-joen ja Villablinon kunnan pohjoispuolella louhitaan useita vuorenhuippuja ja -harjoja. Näiden hankkeiden välissä on useimmiten purolaaksoja, joten niiden välinen etäisyys on noin yhdestä kahteen kilometriä. Komissio vastustaa seuraavia avokaivoksia: Feixolín (95,86 hehtaaria, lupa myönnetty 1986, luonnontilaistaminen meneillään) ja siihen liittyvä Ampliación de Feixolín (Feixolínin laajennus, 93,9 hehtaaria) sekä Fonfría (350 hehtaaria, lupa myönnetty 21.7.1999). Lisäksi näiden hankkeiden itä- ja

9 – Informe relativeo a la queja 2001/4914 – Análisis de afecciones y propuesta de medidas, kanteen liitteiden s. 184 ja sitä seuraavat sivut.

10 – Asia C-117/03, Dragaggi ym., tuomio 13.1.2005 (Kok., s. I-167) ja asia C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern ym., tuomio 14.9.2006 (Kok., s. I-8445).

länsipuolelle suunnitellaan uusia avokaivoksia. Ne kaikki sijaitsevat Alto Silin alueella.

27. Tilanne on erityisen monimutkainen Feixolínin laajennuksen osalta. Tälle hankkeelle ei ollut vielä myönnetty lupaa perustellulle lausunnolle asetetun määräajan päättyessä, mutta se toteutettiin jo osittain 35,24 hehtaarin alueella. Tämän vuoksi Espanjan viranomaiset langettivat 9.11.2009 rangaistuksen ja määräsivät tiettyjä toimenpiteitä. [11] Kuitenkin jo 11.6.2009 myönnettiin lupa tämän louhoksen käytölle 39,62 hehtaarin suuruisella alueen osalla, ja 7.10.2009 määrättiin tiettyjä toimenpiteitä ympäristövaikutusten rajoittamiseksi ja korvaamiseksi.

28. Noin 10–15 kilometrin päässä Sil-joen eteläpuolella, Villa Seca de Lacianon kunnan lounaisosassa sijaitsevat muut komission moittimat hankkeet: Salguero-Prégame-Valdesegadas (196 hehtaaria, lupa myönnetty 1986, suurelta osin jo luonnontilaistettu), Nueva Julia (405 hehtaaria, lupa myönnetty 2003) ja Ladrones (117 hehtaaria, lupa myönnetty 2003). Ne – sekä yksi muu suunniteltu hanke – sijaitsevat aivan vierekkäin. Ainoastaan Ladrones sijaitsee Alto Silin alueella.

29. Komissio katsoo Espanjan toimittamista tiedoista huolimatta edelleen, että unionin oikeutta on rikottu, ja vaatii nyt käsiteltävänä olevalla kanteella, joka saapui unionin tuomioistuimeen 20.10.2009,

1) että unionin tuomioistuin toteaa,

a) että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut YVA-direktiivin 2 ja 3 artiklan ja 5 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on myöntänyt luvat Fonfría-, Nueva Julia- ja Ladrones-avolouhoksille edellyttämättä luvilta arviointia, jonka avulla olisi voitu asianmukaisesti tunnistaa, kuvata ja arvioida olemassa olevien avolouhoshankkeiden suorat, välilliset ja kumulatiiviset vaikutukset;

b) että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan ja 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan Alto Silin erityissuojelualueen osalta vuodesta 2000 lähtien, jolloin Alto Sil osoitettiin erityissuojelualueeksi

– koska se on myöntänyt luvat Nueva Julia- ja Ladrones-avolouhoksille edellyttämättä näiden hankkeiden mahdollisten vaikutusten asianmukaisen arvioinnin suorittamista ja joka tapauksessa noudattamatta vaatimuksia, joiden täyttyessä hankkeet voidaan erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä toteuttaa

11 – Vastineen liitteiden s. 442 ja sitä seuraavat sivut.

huolimatta metsolajille, joka oli yksi niistä suojelukohteista, joiden perusteella Alto Sil osoitettiin erityissuojelualueeksi, aiheutuvasta vaarasta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa, ja koska se on ilmoittanut komissiolle ainoastaan Natura 2000 -verkoston yleisen kokonaisuuden edellyttämistä korvaavista toimenpiteistä, ja

– koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä Feixolín-, Salguero-Prégame-Valdesegadas-, Fonfría- ja Nueva Julia -avokaivosten ja Feixolínin laajennuksen aiheuttaman tämän lajin elinympäristöjen heikentymisen ja tälle lajille, jota varten kyseinen erityissuojelualue osoitettiin, aiheuttamien vakavien häiriötekijöiden välttämiseksi,

c) että tammikuusta 1998 alkaen Espanjan kuningaskunta ei ole tämän alueen osalta noudattanut velvoitteitaan, jotka perustuvat asiassa C-117/03, Dragaggi, 13.1.2005 ja asiassa C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern, 14.9.2006 annetuissa yhteisöjen tuomioistuimen tuomioissa omaksuttuun oikeuskäytäntöön, koska se ei ole toteuttanut Feixolín-, Salguero-Prégame-Valdesegadas-, Fonfría- ja Nueva Julia -kaivosten toiminnan osalta tarvittavia toimenpiteitä turvatakseen ekologiset intressit, joita ehdotetulla Alto Silin alueella on kansallisella tasolla,

d) että joulukuusta 2004 lähtien Espanjan kuningaskunta ei ole yhteisön tärkeänä pitämän Alto Silin alueen osalta noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan,

– koska se on myöntänyt luvan avolouhoshankkeille (Feixolín-, Salguero-Prégame-Valdesegadas-, Fonfría- ja Nueva Julia -avokaivokset), jotka ovat omiaan aiheuttamaan merkittäviä vaikutuksia suojelun kohteille, joiden perusteella Alto Silin alue osoitettiin yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi, suorittamatta näiden louhosten mahdollisten vaikutusten asianmukaista arviointia ja joka tapauksessa noudattamatta vaatimuksia, joiden täyttyessä mainitut hankkeet olisi voitu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä toteuttaa siitä huolimatta, että ne olivat vaaraksi suojelun kohteille, joiden perusteella Alto Silin alue osoitettiin, ja vasta sen jälkeen, kun

se on ilmoittanut komissiolle Natura 2000 -verkoston yleisen kokonaisuuden edellyttämistä korvaavista toimenpiteistä

– ja koska se ei ole toteuttanut näiden hankkeiden osalta tarvittavia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen sellaisen heikentymisen sekä lajeja koskevien sellaisten häiriöiden estämiseksi, joita aiheutuu Feixolín-, Salguero-Prégame-Valdesegadas-, Fonfría- ja Nueva Julia -avokaivosten ja Feixolínin laajennuksen toiminnasta, sekä

2) että Espanjan kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

30. Espanjan kuningaskunta vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen ja

– velvoittaa kantajana olevan toimielimen korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31. Asianosaiset ovat esittäneet ainoastaan kirjallisia huomautuksia.

IV Oikeudellinen arviointi

32. Kanteen jäsentelystä poiketen tarkastelen kanneperusteita ensin luontodirektiivin kannalta ja vasta sitten YVA-direktiivin soveltamista.

A *Lupien myöntäminen Nueva Julia- ja Ladrones-hankkeille, kun otetaan huomioon Alto Silin lintujensuojelualue*

33. Komissio katsoo toisen kanneperusteen ensimmäisen osan tapauksessa, että Espanja on myöntäessään luvat Nueva Julia- ja Ladrones-hankkeille vuonna 2003 rikkonut luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa Alto Silin erityissuojelualueen osalta.

34. Jo näiden hankehakemusten jättämisen aikaan vuonna 2001 [12] Espanja oli osoittanut tämän erityissuojelualueen lintujensuojelualueeksi, joten luontodirektiivin 7 artiklan

12 – Ks. Nueva Julia -hanketta koskevan vastineen liitteiden s. 72 ja Ladrones-hanketta koskevan vastineen liitteiden s. 98.

mukaan lupamenettelyihin sovellettiin direktiivin 6 artiklan 2–4 kohtaa.

35. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan 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. Vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat mainitun kohdan toisen virkkeen mukaan hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen.

36. Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa sallitaan tietyin edellytyksin hankkeen toteuttaminen 3 kohdassa tarkoitetun menettelyn kielteisestä tuloksesta huolimatta.

1. Hankkeiden arvioimisen tarpeellisuus

37. Avolouhoshankkeet eivät liity Alto Silin erityissuojelualueen käyttöön eivätkä ole sen kannalta tarpeellisia. Näin ollen poikkeuksia luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetystä arviointivelvollisuudesta ei voida soveltaa.

38. Arviointi oli siis tarpeellinen, jos yksittäiset hankkeet olivat omiaan vaikuttamaan alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa. Näin on asianlaita jo silloin, jos on olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että suunnitelmat tai hankkeet vaikuttavat kyseiseen alueeseen merkittävästi. [13]

39. Kuten luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisestä virkkeestä luettuna yhdessä kyseisen direktiivin kymmenennen perustelukappaleen kanssa ilmenee, suunnitelmien tai hankkeiden vaikutuksen merkittävyyttä arvioidaan suhteessa alueen suojelutavoitteisiin. [14]

40. Silloin kun on epävarmuutta merkittävien vaikutusten aiheutumatta jäämisestä, tällainen arviointi on tehtävä ottaen huomioon ennalta varautumisen periaate. Se on SEUT 191 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti yksi unionin

13 – Asia C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomio 7.9.2004 (Kok., s. I-7405, 43 kohta) ja asia C-179/06, komissio v. Italia, tuomio 4.10.2007 (Kok., I-8131, 34 kohta; jäljempänä Altamura-tapaus).

14 – Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 46 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja edellä alaviitteessä 13 mainittu Altamura-tapaus, tuomion 35 kohta.

ympäristöpolitiikan suojelun korkean tason perusteista. Luontodirektiiviä on tulkittava sen valossa. [15]

41. Koska jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen, että jäsenyysvelvoitteita ei ole noudatettu, sen on esitettävä riittävät tiedot siitä, että suunnitelma tai hanke voi kyseessä olevan alueen erityisluonteen ja ympäristöolosuhteiden valossa vaikuttaa merkittävästi alueen suojelutavoitteisiin. [16]

42. Komission moitteet koskevat kantabrialaisten metsojen suojelua. Tämä metson alalaji on Espanjassa uhanalainen. Se on kiistatta Alto Silin lintujensuojelualueen suojelutavoitteiden kohde.

43. On siis tutkittava, voivatko mainitut kaksi avolouhoshanketta vaikuttaa merkittävästi kantabrialaisten metsojen suojeluun Alto Silin lintujensuojelualueella.

44. Ladrones-hanke sijaitsee suojelualueella. Hankkeen välittömien vaikutusten piiriin kuuluvat alueet eivät tämän vuoksi voi enää myötävaikuttaa metsojen suojeluun ainakaan ennen luonnontilaistamista. Louhoksen käytön päätyttyäkin kestää kauan, kunnes alueet ovat jälleen ekologiselta toiminnallisuudeltaan vastaavalla tasolla, sikäli kuin se on ylipäänsä mahdollista.

45. Melu, tärinä ja muut hankkeen toteuttamisesta johtuvat seikat voivat myös vaikuttaa haitallisesti alueen muihin osiin. Espanjan esittämän tutkimuksen mukaan avolouhoksen melu voi vaikuttaa neljän kilometrin säteellä; tärinän vaikutusalueeksi puolestaan arvioidaan 300 metriä. [17] Näillä mahdollisilla vaikutuksilla on erityistä painoarvoa, sillä Ladrones-hanke sijaitsee aivan metsojen suojelun kannalta niin sanotun kriittisen alueen eli tämän lajin suosiman elinympäristön vieressä. [18]

46. Nueva Julia sijaitsee erityissuojelualueen ulkopuolella mutta aivan sen vieressä. Tämän vuoksi erityisesti melun ja tärinän aiheuttamat häiriöt ovat mahdollisia tämänkin alueen tietyissä osissa. Tämä koskee erityisesti edellä mainittua kriittistä aluetta, joka

15 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 44 kohta ja asia C-418/04, komissio v. Irlanti, tuomio 13.12.2007 (Kok., s. I-10947, 254 kohta).

16 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu Altamura-tapaus, tuomion 37 kohta ja sitä seuraavat kohdat oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 – Informe relativo a la queja 2001/4914, kannekirjelmän liite 9, s. 221 ja 222.

18 – AS-03, ks. Plano 1, kannekirjelmän liitteiden s. 48.

on korkeintaan kilometrin päässä Nueva Julia -kaivoksen rajasta.

47. Lisäksi on syytä muistaa, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke ei koske ainoastaan vaikutuksia, jotka ovat mahdollisia tarkasteltaessa yksittäisiä suunnitelmia tai hankkeita erikseen, vaan se nimenomaan käsittää myös eri suunnitelmien ja hankkeiden yhteisvaikutuksen. Tällainen yhteisvaikutus on esillä olevassa asiassa mahdollinen jo siksi, että useat avolouhoshankkeet toteutetaan hyvin lähellä toisiaan tai ainakin niiden suunnitellaan sijaitsevan näin. Näiden lisäksi voi ilmetä muita vaikutuksia, esimerkiksi tämän alueen asutuksen ja liikenneväylien aiheuttamia. Tällöin ei tule ottaa huomioon ainoastaan lajille aiheutuvia häiriöitä niin sanotuilla kriittisillä alueilla vaan on huomioitava myös se, että lajin eri esiintymät voivat joutua eroon toisistaan, jolloin vaihtuvuus kulloistenkin populaatioiden välillä käy vaikeammaksi tai mahdottomaksi. [19]

48. Näin ollen nämä kaksi avolouhoshanketta voivat vaikuttaa merkittävästi kantabrialaisten metsojen suojeluun Alto Silin lintujensuojelualueella. Tämän arvion vahvistaa se, että Espanja itse on aluetta koskevassa vakiovastauslomakkeessa ilmoittanut avolouhoshankkeen olevan alueen keskeinen riskitekijä.

2. Alto Silin erityissuojelualueen suojelutavoitteisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi

49. Tämän vuoksi on arvioitava kummankin hankkeen vaikutuksia suojelualueeseen.

50. Arviointi on tehtävä siten, että toimivaltaiset viranomaiset ovat varmoja siitä, ettei suunnitelmalla tai hankkeella ole haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuuteen; toimivaltaisen viranomaisen on kieltäydyttävä hyväksymästä lupahakemusta, kun haitallisten vaikutusten puuttuminen on epävarmaa. [20]

51. Kun on kyse tekijöistä, joiden perusteella toimivaltaiset viranomaiset voivat saada edellytetyn varmuuden, yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että on suljettava pois se, että tieteelliseltä kannalta on olemassa

19 – Ks. Informe sobre la incidencia de las actividades mineras sobre el urogallo cantábrico in Laciana, kanteen liite 19, s. 650 ja sitä seuraavat sivut.

20 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 56 ja 57 kohta); asia C-239/04, komissio v. Portugali, tuomio 26.10.2006 (Kok., I-10183, 20 kohta; jäljempänä Castro Verde -tapaus) ja asia C-304/05, komissio v. Italia, tuomio 20.9.2007 (Kok., s. I-7495, 58 kohta; jäljempänä Santa Caterina -tapaus).

perusteltuja epäilyjä,[21] kun otetaan huomioon, että kyseisten viranomaisten on tukeuduttava alan parhaaseen tieteelliseen tietämykseen.[22]

52. Espanjan väitteistä ja asiakirja-aineistosta ei käy ilmi, että tällainen arviointi olisi suoritettu metsojen suojelun osalta.

53. Tarkasteltavina olevissa Nueva Julia -avolouhoksen lupamenettelyä koskevissa asiakirjoissa ei mainita metsoa kertaakaan.

54. Espanja viittaa siihen, että Ladrones-avolouhoksen lupapäätöksessä todetaan, että tämän hankkeen mahdollisia vaikutuksia metsoihin on tutkittu ja ne on arvioitu tyydyttävästi.[23] Tämä on kuitenkin ainoastaan lupaviranomaisen väite eikä sellaisenaan sovellu osoitukseksi asianmukaisesta vaikutusten arvioinnista. Espanja ei ole esittänyt vastaavaa asiakirjaa.

55. Espanja tähdentää, että vaikutukset eivät kohdistuneet metsojen soidinpaikkoihin, mutta tästä ei voida vielä päätellä, että metsoihin ei niiden kehityksen missään vaiheessa kohdistuisi haitallisia vaikutuksia. Erityisesti on huomioitava se mahdollisuus, että edellä mainitun kriittisen alueen käyttöön kohdistuu haitallisia vaikutuksia näiden kahden avolouhoksen vaikutusalueella.

56. Lopuksi Espanja nojautuu edellä mainittuun vuoden 2005 kertomukseen, jossa tarkastellaan Fonfría-hankkeen mahdollisia vaikutuksia ja myös muiden avolouhoshankkeiden kanssa kumulatiivisia vaikutuksia. Esillä olevassa asiassa voidaan kuitenkin jättää huomiotta, arvioidaanko tässä tutkimuksessa riittävästi Nueva Julia- ja Ladrones-hankkeiden vaikutuksia metsojen suojeluun Alto Silin lintujensuojelualueella. Hankkeen vaikutukset on nimittäin luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan arvioitava ennen luvan myöntämistä hankkeelle.[24] Esillä olevaa asiaa koskevat luvat myönnettiin kuitenkin jo vuonna 2003.

57. Kuten komissio korostaa perustellusti, tässä tutkimuksessa todetaan myös, että aiemmin suoritetuissa vaikutusten arvioinneissa ei ollut tutkittu hankkeiden vaikutuksia hyvin.[25]

21 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 59 ja 67 kohta; edellä alaviitteessä 20 mainittu Castro Verde -tapaus, tuomion 24 kohta ja edellä alaviitteessä 15 mainittu asia komissio v. Irlanti, tuomion 258 kohta.

22 – Edellä alaviitteessä 20 mainittu Santa Caterina -tapaus, tuomion 59 kohta.

23 – Vastauksen 20 kohdassa oleva alaviite 4, jossa viitataan luvan myöntämiseen tälle hankkeelle 24.11.2003, vastineen liitteiden s. 105 ja 106.

24 – Edellä alaviitteessä 20 mainittu Santa Caterina -tapaus, tuomion 72 kohta.

25 – Kannekirjelmän liitteiden s. 240.

58. Koska Nueva Julia- ja Ladrones-hankkeita ei siis arvioitu asianmukaisella tavalla, lupien myöntäminen niille on väistämättä vastoin luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukainen lupahan olisi edellyttänyt, että toimivaltaiset viranomaiset ovat varmoja siitä, ettei hankkeilla ole haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuuteen. [26] Ilman minkäänlaista vaikutusten arviointia tällaista varmuutta oli kuitenkin mahdoton saavuttaa.

59. Samoista syistä luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisen luvan edellytykset eivät täyttyneet. Tässä säännöksessä säädetään, että jos suunnitelma tai hanke on direktiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisesti toteutetun 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. [27]

60. Espanja korostaa kaivosteollisuuden merkitystä paikallisen talouden kannalta ja katsoo, että vaikutukset metsojen suojeluun ovat vähäisiä. Ilman asianmukaista vaikutusten arviointia näillä seikoilla ei kuitenkaan ole merkitystä.

61. Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa sovelletaan nimittäin vain sen jälkeen, kun suunnitelman tai hankkeen vaikutukset on tutkittu direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Tieto kyseisen alueen suojelutavoitteisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista on 6 artiklan 4 kohdan soveltamisen ehdoton edellytys. Ilman sitä tämän poikkeussäännöksen soveltamisen edellytyksiä ei voida tutkia. Mahdollisten erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden sekä vähemmän haitallisten vaihtoehtojen olemassaolon tutkiminen nimittäin edellyttää niiden vertaamista asianomaisen suunnitelman tai hankkeen alueelle aiheuttamaan vahinkoon. Lisäksi mahdollisten korvaavien toimenpiteiden luonteen määrittäminen edellyttää, että kyseiseen alueeseen kohdistuva vahinko voidaan määrittää täsmällisesti. [28]

26 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 56 ja 57 kohta edellä alaviitteessä 20 mainittu Castro Verde -tapaus, tuomion 20 kohta ja edellä alaviitteessä 20 mainittu Santa Caterina -tapaus, tuomion 58 kohta.

27 – Edellä alaviitteessä 20 mainittu Santa Caterina -tapaus, tuomion 81 kohta.

28 – Edellä alaviitteessä 20 mainittu Santa Caterina -tapaus, tuomion 83 kohta.

62. Espanja on siis rikkonut luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa, kun se myönsi luvat Nueva Julia- ja Ladrones-avolouhoksille arvioimatta näiden hankkeiden mahdollisia vaikutuksia asianmukaisella tavalla.

B *Alto Silin lintujensuojelualueeseen kohdistuvat haitalliset vaikutukset*

63. Komissio väittää toisen kanneperusteen toisessa osassa, että Espanja on rikkonut luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä Feixolín-, Salguero-Prégame-Valdesegadas-, Fonfría- ja Nueva Julia -avokaivosten ja Feixolínin laajennuksen toiminnasta Alto Silin erityissuojelualueelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten estämiseksi.

64. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tämän säännöksen soveltamisalaan kuuluvilla suojelualueilla 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.

1. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan sovellettavuus

65. Aluksi on tutkittava, voidaanko luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa soveltaa näiden hankkeiden vaikutuksiin. Tämä säännös ei nimittäin koske kaikenlaista suojelualueiden heikentymistä ja kaikkia häiriöitä. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että se, että suunnitelma tai hanke hyväksytään luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti, tekee saman artiklan 2 kohdassa tarkoitetun yleisen suojelunormin samanaikaisen soveltamisen tarpeettomaksi, kun kyseessä on kyseisessä suunnitelmassa tai hankkeessa tarkoitettu suojeltuun alueeseen vaikuttaminen. [29]

66. Näin ollen luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa sovelletaan jo toteutettuihin Feixolínin laajennustoimenpiteisiin. Ne toteutettiin ilman lupaa, joten 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa ei vielä voitu soveltaa.

67. Lisäksi edellä olevasta luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan tarkastelun tuloksesta seuraa, että 6 artiklan 2 kohtaa on sovellettava myös Nueva Julia -hankkeen vaikutuksiin.

29 – Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 35 kohta.

Jos suunnitelmalle tai hankkeelle myönnettiin lupa vastoin direktiivin 6 artiklan 3 kohtaa, voidaan todeta 6 artiklan 2 kohdan rikkominen erityissuojelualueen osalta, jos on osoitettu elinympäristön heikentyminen tai niitä lajeja koskevia häiriöitä, joita varten kyseinen alue on osoitettu. [30]

68. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan soveltaminen Feixolín-, Salguero-Prégame-Valdesegadas- ja Fonfría-avokaivosten vaikutuksiin voi kuitenkin olla ristiriidassa sen kanssa, että niille myönnettiin luvat, ennen kuin alueiden suojelua voitiin soveltaa luontodirektiivin mukaisesti.

69. Yhteisöjen tuomioistuin on jo aiemmin todennut, että hanketta, joka on hyväksytty ennen luontodirektiivin täytäntöönpanolle säädetyn määräajan päättymistä, ja lupamenettelyä, joka aloitettiin ennen kyseisen jäsenvaltion liittymistä Euroopan unioniin, eivät koske luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan säännöt menettelystä, joka koskee etukäteistä arviointia hankkeen vaikutuksista kyseiselle alueelle. [31] Näin ollen ei ole asianmukaista, että menettelyt, jotka jo kansallisestikin ovat monitahoisia ja jotka on virallisesti aloitettu ennen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä, vaikeutuvat ja viivästyvät sen vuoksi, että niille on asetettu erityisiä edellytyksiä, ja että näin vaikutetaan jo syntyneisiin tilanteisiin. [32]

70. Tämä oikeuskäytäntö koskee kuitenkin ainoastaan menettelynäkökohtia. Yhteisöjen tuomioistuin on sitä vastoin tähdentänyt useaan otteeseen, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisen alueiden suojelun aineellisia vaatimuksia ei suljeta pois voimassa olevilla luvilla. Mainitulla säännöksellä voidaan saavuttaa ympäristön laadun säilyttämisen ja suojelun keskeinen tavoite, mukaan lukien luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelu direktiivin johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaisesti, mikäli 6 artiklan 3 kohdan nojalla hyväksytty suunnitelma tai hanke osoittautuu sittemmin sellaiseksi, että se aiheuttaa heikentymistä tai merkittäviä häiriöitä, vaikkei voitaisikaan todeta toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tehneen virhettä. [33] Lisäksi 6 artiklan 2 kohta voi velvoittaa voimassa

30 – Edellä alaviitteessä 20 mainittu Santa Caterina -tapaus, tuomion 94 kohta, kyseistä tapausta valaiseva ratkaisuehdotukseni 19.4.2007, 62 kohta; ks. myös edellä alaviitteessä 15 mainittu asia komissio v. Irlanti, tuomion 263 kohta ja kyseistä asiaa koskeva ratkaisuehdotukseni 14.9.2006, 173 kohta.

31 – Asia C-209/04, komissio v. Itävalta, tuomio 23.3.2006 (Kok., s. I-2755, 53–62 kohta; jäljempänä Lauteracher Ried -tapaus) ja asia C-226/08, Stadt Papenburg, tuomio 14.1.2010 (Kok., s. I-131, 48 kohta).

32 – Edellä alaviitteessä 31 mainittu Lauteracher Ried -tapaus, tuomion 57 kohta, jossa viitataan YVA-direktiiviä koskevaan oikeuskäytäntöön.

33 – Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 37 kohta.

olevan luvan jälkikäteiseen valvontaan;[34] vastaavasti ennen luontodirektiivin täytäntöönpanolle säädetyn määräajan päättymistä hyväksytyn hankkeen toteuttaminen kuuluu tämän säännöksen soveltamisalaan.[35]

71. Näin ollen luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet myös aiempien hankkeiden osalta estääkseen suojelualueiden heikentymisen ja häiriöt. Lupien haltijoiden oikeutetut edut on tarvittaessa varmistettava korvauksin.

72. Tämä oikeuskäytäntö ei ole ristiriidassa oikeussääntöjen taannehtivaa soveltamista koskevan kiellon kanssa. Uutta oikeussääntöä sovelletaan periaatteessa sen voimaantulosta lähtien. Vaikka sitä ei sovelleta aiemman lainsäädännön aikana syntyneisiin ja lopullisiksi tulleisiin oikeudellisiin tilanteisiin, sitä sovelletaan kuitenkin niiden tuleviin vaikutuksiin.[36] Tämän vuoksi esimerkiksi uusissa oikeussäännöissä patenttien suojasta voidaan rajoittaa olemassa olevien patenttien suojan laajuutta.[37] Vastaavanlainen tilanne on sellaisia hankkeita koskevien olemassa olevien lupien tapauksessa, jotka saattavat heikentää suojelualueita tai aiheuttaa huomattavia häiriöitä. Sen jälkeen, kun alue on osoitettu suojelualueeksi, niitä voidaan käyttää vain siinä määrin kuin ne sopivat yhteen alueen suojelun kanssa.

73. Metsojen suojelun osalta voidaan todeta, että suojattava luottamus lupien pysyvyyteen oli lisäksi mahdotonta siksikin, että on katsottava, että Alto Silin alueeseen sovellettiin lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisia tosiasiallisten lintujensuojelualueiden suojelemista koskevia tiukkoja vaatimuksia[38] jo ennen kuin se osoitettiin lintujensuojelualueeksi, vaikka komissio ei olekaan väittänyt tätä säännöstä rikotun. Tämän vuoksi hankkeille, jotka saattavat heikentää aluetta tai aiheuttaa huomattavia häiriöitä, ei periaatteessa olisi saanut myöntää lupaa vuodesta 1986 lähtien,[39] jolloin Espanja liittyi Euroopan talousyhteisöön.[40]

34 – Asia C-6/04, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 20.10.2005 (Kok., s. I-9017, 58 kohta).

35 – Edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Stadt Papenburg, tuomion 49 kohta.

36 – Asia C-428/08, Monsanto Technology, tuomio 6.7.2010 (Kok., s. I-6765, 66 kohta) ja asia C-266/09, Stichting Natuur en Milieu, tuomio 16.12.2010 (Kok., s. I-13119, 32 kohta).

37 – Edellä alaviitteessä 36 mainittu asia Monsanto Technology, tuomion 69 kohta.

38 – Ks. asia C-374/98, komissio v. Ranska, tuomio 7.12.2000 (Kok., s. I-10799, 47 ja 57 kohta; jäljempänä Basses Corbières -tapaus); asia C-388/05, komissio v. Italia, tuomio 20.9.2007 (Kok., s. I-7555, 18 kohta; jäljempänä Valloni e steppe pedegarganiche -tapaus) ja asia C-186/06, komissio v. Espanja, tuomio 18.12.2007 (Kok., s. I-12093, 26 kohta; jäljempänä Kanal Segarra-Garrigues -tapaus).

39 – Ks. asia C-355/90, komissio v. Espanja, tuomio 2.8.1993 (Kok., s. I-4221, 11 kohta; jäljempänä Santoñan soita koskeva tapaus).

40 – Tältä osin tilanne on rinnastettavissa edellä alaviitteessä 38 mainittuun tuomioon asiassa komissio v. Italia (Valloni e steppe pedegarganiche -tapaus).

74. Näin ollen sellaisten hankkeiden vaikutuksiin, joille myönnettiin lupa ennen Alto Silin alueen osoittamista erityissuojelualueeksi, sovelletaan luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa.

2. Hankkeiden vaikutukset

a) Maankäyttö

75. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään, että suojelualueilla on toteutettava 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.

76. Koska tämä kanneperuste koskee lintudirektiivissä tarkoitettua erityissuojelualuetta, ratkaisevaa ei ole suoranaisesti mahdollinen luontotyypin heikentyminen vaan niiden lintujen – esillä olevassa asiassa metsojen – elinympäristöjen heikentyminen, joita varten erityissuojelualue perustettiin, sekä mahdolliset näitä lajeja koskevat häiriöt.

77. Elinympäristöjen heikentymisen toteamiseksi esillä olevassa asiassa on tarkasteltava ennen muuta maankäyttöä yksittäisissä hankkeissa (ks. a kohta). Lisäksi on kuitenkin tarkasteltava myös melun ja tärinän lähialueilla aiheuttamia häiriöitä (ks. b kohta) sekä kulkemista estäviä hankkeiden vaikutuksia (ks. c kohta).

78. Kaikissa komission moittimissa hankkeissa käytetään maa-alueita, joita kantabrialaiset metsot eivät voi käyttää ainakaan avolouhosten toiminnan aikana eivätkä todennäköisesti myöskään sitä seuraavan pitempikestoisen luonnontilaistamisen aikana. Maankäyttö heikentää erityissuojelualuetta luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, jos se vaikuttaa haitallisesti niiden lintulajien suojeluun, joita varten erityissuojelualue on osoitettu. [41]

79. Salguero-Prégame-Valdesegadas- ja Nueva Julia -hankkeet sijaitsevat kuitenkin Alto Silin erityissuojelualueen ulkopuolella. Niihin sisältyvä maankäyttö ei näin ollen voi suoranaisesti aiheuttaa alueen heikentymistä.

41 – Edellä alaviitteessä 38 mainittu asia komissio v. Italia (Valloni e steppe pedegarganiche -tapaus), tuomion 22 ja 27 kohta.

80. Sitä vastoin Fonfría- ja Feixolín-avokaivoksissa ja Feixolínin laajennuksessa käytetään erityissuojelualueella olevia maa-alueita. Komissio väittää, että nämä hankkeet ovat tuhonneet metsolle sopivan luontotyypin 9230 eli Galician ja Portugalin *Quercus robur-* ja *Quercus pyrenaica* -tammimetsät.

81. Komissio ei kuitenkaan esitä tätä koskevaa näyttöä Feixolínin eikä Feixolínin laajennuksen osalta. Se esittää kiistattomasti, että mainittu elinympäristö oli aivan Feixolínin rajojen *ulkopuolella* vielä vuonna 2008. Tämän seikan perusteella ei kuitenkaan voida olettaa, että tämän hankkeen alueen *sisäpuolella* on vuoden 2000 jälkeen tuhottu tämä elinympäristö. Mikäli tämä elinympäristö oli joskus olemassa tuolla alueella, se saattoi olla tuhottu jo ennen erityissuojelualueeksi osoittamista vuonna 2000. Lisäksi on todettava, että edellä mainitun vuoden 2005 kertomuksen mukaan ainakaan aiempi Feixolín-hanke ei vaikuttanut tähän luontotyyppiin. [42] Tutkimuksessa todetaan, että Feixolínin laajennuksen myötä tästä luontotyypistä menetettiin 19,9 hehtaaria, [43] mutta tästä hankkeesta on toistaiseksi toteutettu vain kolmasosa suunnitellusta louhinta-alasta. [44] Näin ollen on mahdollista, että luontotyyppiä 9230 esiintyy toistaiseksi vain hankkeiden vaikutusten alaisten maa-alueiden ulkopuolella.

82. Espanjan esittämän, vuoden 2005 kertomuksen mukaan Fonfría-hanke on tuhonnut 17,92 hehtaaria metsolle sopivasta luontotyypistä 9230 eli Galician ja Portugalin *Quercus robur-* ja *Quercus pyrenaica* -tammimetsistä. [45] Tälle hankkeelle myönnettiin lupa heinäkuussa 1999, ja asiakirjojen mukaan sitä ryhdyttiin toteuttamaan vuonna 2001 [46] eli vasta erityissuojelualueeksi osoittamisen jälkeen.

83. Tämä puuttuminen erityissuojelualueeseen on laadultaan vakavampi kuin noin 2 500 puun kaataminen laskettelurinnettä varten vastaavan kokoisella italialaisella erityissuojelualueella, mitä yhteisöjen tuomioistuin piti luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan rikkomisena. [47] Vuoden ympäri toiminnassa oleva avolouhoshan estää alueen olemisen lintujen käytössä vielä selvästi tuntuvammin kuin laskettelurinne, jota käytetään vain talvella.

84. Espanja väittää, että kyseisillä maa-alueilla ei ole merkitystä metsojen suojelun kannalta. Se kuitenkin perustelee väitettään ainoastaan soidinpaikkojen puuttumisella. Soidin on kuitenkin vain yksi osa metson elinkaarta. Niinpä myös Espanjan esittämässä, vuonna 2005 tehdyssä tutkimuksessa todetaan, että kasvillisuuden hävittäminen vaikuttaa metsoihin haitallisesti. [48]

42 – Kannekirjelmän liitteiden s. 235.

43 – Kannekirjelmän liitteiden s. 235.

44 – Vastineen liitteiden s. 442, jolla tarkastellaan työn laajuutta.

45 – Kannekirjelmän liitteiden s. 235.

46 – Ks. kannekirjelmän liitteiden s. 497.

47 – Edellä alaviitteessä 20 mainittu Santa Caterina -tapaus, tuomion 95 kohta.

48 – Kannekirjelmän liitteiden s. 232.

85. Fonfría-hankkeen toteuttaminen aiheutti siis Alto Silin erityissuojelualueen heikentymisen, koska siinä tuhottiin 17,92 hehtaaria metsojen käyttöön sopivasta luontotyypistä 9230 eli Galician ja Portugalin *Quercus robur* ja *Quercus pyrenaica* -tammimetsistä.

b) Vaikutukset lähialueisiin

86. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään, että on vältettävä niitä lajeja koskevat häiriöt, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin.

87. Tämä suoja on hyvin laaja-alainen, sillä merkittävää häiriötä ei tarvitse näyttää toteen, vaan tämän säännöksen sanamuodon perusteella riittää, että häiriö saattaisi vaikuttaa merkittävästi.

88. Kuten edellä jo totesin, melu voi asiakirjojen mukaan vaikuttaa neljän kilometrin säteellä ja tärinä puolestaan 300 metrin säteellä. Lisäksi osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että metso on hyvin herkkä. Komission esittämän kartan [49] mukaan useita metsojen kannalta kriittisiä alueita on mainittujen etäisyyksien päässä moitituista avokaivoksista.

89. Vuoden 2005 kertomuksen mukaan tämäntyyppisiä häiriöitä ei voida kuitenkaan pitää metson kannalta merkittävinä, koska tämän lajin esiintymät pienenivät sen levinneisyysalueen kaikilla laidoilla. Tutkimuksen mukaan tämä koskee myös paikkoja, joissa ei ole louhintahankkeita. Niissä esiintymät ovat pienentyneet jopa selvästi enemmän. [50] Kuten Espanja tähdentää osuvasti, avolouhosten aiheuttamia häiriöitä ei kuvailla riskitekijöiksi metsojen kannalta myöskään muissa aineistoon sisältyvissä asiakirjoissa. Tämän vuoksi komissio ei ole esittänyt tarvittavaa näyttöä sille, että melun ja tärinän aiheuttamia häiriöitä on yleisesti pidettävä merkittävinä.

90. Asianlaita on kuitenkin hieman toinen kriittisellä alueella AS-09 eli Robledo El Chano -nimisessä soidinpaikassa, joka sijaitsee

49 – Plano 1, kannekirjelmän liitteiden s. 48. Koska ilmoitettu mittakaava on virheellinen, etäisyydet laskettiin Google Maps Distance Calculatorin avulla (http://www.daftlogic.com/projects-google-maps-distance-calculator.html).

50 – Kannekirjelmän liitteiden s. 239.

aivan Fonfría-avolouhoksen vieressä. Espanjan toimittamien tietojen mukaan tämä soidinpaikka hylättiin jo 80-luvun lopulla. [51] Espanjan esittämän Kastilia ja Leónin aluetta koskevan tilannekatsauksen [52] mukaan sitä kuitenkin käytettiin vuonna 1999, ja vasta vuonna 2003 tehdyssä tarkastuksessa käytön todettiin loppuneen.

91. Mainittu tilannekatsaus on ainoa aineistoon sisältyvä asiakirja, josta voidaan päätellä, että se perustuu nimenomaiseen metsoja koskevaan havaintoon tällä alueella. Tämän vuoksi sillä on enemmän painoarvoa kuin pelkällä väitteellä aiemmin tapahtuneesta soidinpaikan hylkäämisestä esimerkiksi vuoden 2005 kertomuksessa. Koska Espanjan viranomaiset laativat tilannekatsauksen ja Espanja ei ole kumonnut sitä perustellusti eikä osoittanut sitä vääräksi, se on riittävä näyttö sille, että tämän soidinpaikan hylkääminen on ajallisesti yhteydessä Fonfría-avokaivoksen toiminnan alkamiseen.

92. Lisäksi kaksi arvostettua asiantuntijaa, jotka myös osallistuivat kantabrialaisten metsojen suojelusuunnitelman laatimiseen, ovat laatineet asiakirjan, jonka mukaan metsoilla on tapana hylätä ainakin metsäalueet, jotka sijaitsevat hyvin lähellä avolouhoshankkeita. [53] Tämän vuoksi on katsottava, että Fonfría-avolouhoksen toiminnan metsolle aiheuttama häiriö on esillä olevassa asiassa aiheuttanut Robledo El Chano -nimisen soidinpaikan hylkäämisen.

93. Näin ollen Fonfría-avolouhoksen toiminta aiheutti metsolle merkittäviä häiriöitä Robledo El Chano -nimisessä soidinpaikassa.

c) Kulkemista estävät avolouhoshankkeiden vaikutukset

94. Lisäksi komissio moittii, että avolouhoshankkeet myötävaikuttavat metson osapopulaatioiden eristymiseen, koska niillä suljetaan muihin populaatioihin yhdistävät yhteyskäytävät.

95. Komissio nojautuu edellä mainittuun asiakirjaan, jonka ovat laatineet kaksi arvostettua asiantuntijaa. [54] He vastustavat useita Sil-joen pohjoispuolisia avolouhoshankkeita, muun muassa Fonfría- ja Feixolín-avokaivoksia ja Feixolínin laajennusta. Heidän

51 – Kannekirjelmän liitteiden s. 227.

52 – Situación del urogallo en Castilla y Leon, vastineen liitteiden s. 307 ja 318.

53 – Kannekirjelmän liitteiden s. 651.

54 – Kannekirjelmän liitteiden s. 650 ja sitä seuraavat sivut.

mukaansa nämä hankkeet yhdessä eristäisivät metson eteläisemmät populaatiot Alto Silin erityissuojelualueella ja voisivat edistää niiden häviämistä.

96. Suojeltujen lajien osapopulaatioiden eristämistä on periaatteessa pidettävä kyseisen suojelualueen heikentämisenä. [55]

97. Salguero-Prégame-Valdesegadas- ja Nueva Julia -avokaivokset sijaitsevat kuitenkin niiden kulkukäytävien ulkopuolella, joiden heikentymiseen mainitussa asiakirjassa viitataan. [56] Ne eivät siis myötävaikuta kyseisten osapopulaatioiden eristymiseen.

98. Fonfría- ja Feixolín-avolouhosten ja Feixolínin laajennuksen osalta on todettava, että Espanja kiistää komission väitteet tältä osin mutta ei esitä minkäänlaisia perusteluja, jotka osoittaisivat tieteellisiin seikkoihin perustuvan kritiikin vääräksi. Lisäksi osapopulaatioiden eristäminen mainitaan metsojen suojelua koskevassa espanjalaisessa suunnitelmassa tätä lajia koskevana riskitekijänä.

99. Tämän vuoksi on todettava, että Fonfría- ja Feixolín-avokaivosten ja Feixolínin laajennuksen aiheuttamat häiriöt ovat merkittäviä siltä osin kuin ne myötävaikuttavat metson osapopulaatioiden eristymiseen.

d) Välipäätelmä

100. Tiivistäen voidaan todeta, että Fonfría-hankkeen toteuttaminen aiheutti Alto Silin erityissuojelualueen heikentymisen, koska siinä tuhottiin 17,92 hehtaaria metsojen käyttöön sopivasta luontotyypistä 9230 eli Galician ja Portugalin *Quercus robur-* ja *Quercus pyrenaica* -tammimetsistä. Tämän avolouhoksen toiminta myös aiheutti metsolle merkittäviä häiriöitä Robledo El Chano -nimisessä soidinpaikassa. Lisäksi Fonfría- ja Feixolín-avokaivosten ja Feixolínin laajennuksen yhdessä aiheuttamat häiriöt ovat merkittäviä siltä osin kuin ne myötävaikuttavat metson osapopulaatioiden eristymiseen.

3. Espanjan vastuu

101. On pohdittava, ovatko jo nämä tosiasialliset heikentämiset ja häiriöt riittävä peruste

55 – Tältä osin myös asia C-308/08, komissio v. Espanja, tuomio 20.5.2010 (Kok., s. I-4281, 25 kohta; jäljempänä espanjanilvestä koskeva tapaus).

56 – Ks. kartta kannekirjelmän liitteiden sivulla 653 ja eri hankkeita koskeva suunnitelma sivulla 48.

katsoa Espanjan rikkoneen luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa.

102. Tältä osin on erotettava toisistaan Fonfría- ja Feixolín-hankkeet, joille on myönnetty luvat, ja Feixolínin laajennus, jolle ei ole myönnetty lupaa.

4. Metsoihin kohdistuvien haitallisten vaikutusten oikeuttaminen

103. Jäsenvaltiolla on antamansa hyväksynnän perusteella täysi vastuu luvan saaneiden lupien mukaan sallituista hankkeiden vaikutuksista. Tämä pätee silloinkin, kun suojasäännöksiä tiukennetaan jälkikäteen. Toimivaltaisille viranomaisille ilmoitetaan asiasta, ja ne voivat toteuttaa tarvittavat toimenpiteet. Tämän vuoksi Espanja vastaa Fonfría- ja Feixolín-hankkeiden seurauksista.

104. Jäsenvaltio ei sitä vastoin ole välittömässä vastuussa yksityisten toiminnasta, jolle ei ole myönnetty lupaa, eikä sen vaikutuksista. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaiseen velvollisuuteen toteuttaa toimenpiteitä, joilla vältetään suojelualueisiin kohdistuvat haitalliset vaikutukset, sisältyy kuitenkin yksityisten vahinkoa aiheuttavien toimien ehkäiseminen tai ainakin niiden lopettaminen mahdollisimman pian.

105. Feixolínin laajennusta toteutettiin asiakirjojen mukaan ainakin vuodesta 2005 lähtien ilman lupaa, ja toimivaltaiset viranomaiset olivat tästä tietoisia.[57] Espanja kuitenkin kielsi nämä työt vasta 9.11.2009. Näin ollen luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan vastaista tilaa suvaittiin ainakin neljä vuotta, vaikka se aiheutti merkittäviä häiriöitä Alto Silin erityissuojelualueella. Espanja ei siis toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä mahdollisimman pian.

106. Heikentämiset ja häiriöt voivat kuitenkin olla oikeutettuja.

107. Myös tältä osin on erotettava toisistaan Fonfría- ja Feixolín-hankkeet, joille on myönnetty luvat, ja Feixolínin laajennus, jolle ei ole myönnetty lupaa.

108. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa – samoin kuin lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisessa tosiasiallisten lintujensuojelualueiden suojelussa – ei säädetä erittäin tärkeisiin etuihin liittyvistä perusteluista. Luontodirektiivin mukainen alueiden

57 – Vuonna 2005 tehdyssä tutkimuksessa (kanteen liitteiden s. 235) hanketta kuvataan ilmauksella ”explotacion activa”.

suojelu nimittäin perustuu ajatukseen, jonka mukaan suojelualueiden heikentämisten ja merkittävien häiriöiden on joka tapauksessa 6 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan oltava hyväksyttyjä (ja oikeutettuja). Jos tällainen hyväksyntä perustuu asianmukaiseen vaikutusten arviointiin, periaatteessa ei ole mahdollista soveltaa 6 artiklan 2 kohtaa. [58]

109. Feixolínin laajennukseen olisi tarvittu luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti myönnetty lupa. Tässä yhteydessä se olisi voinut tietyin edellytyksin olla oikeutettavissa huolimatta mahdollisista Alto Silin erityissuojelualueeseen kohdistuvista haitallisista vaikutuksista. Koska tätä menettelyä ei kuitenkaan sovellettu, tätä hanketta ei voida pitää oikeutettuna.

110. Fonfría- ja Feixolín-hankkeisiin ei sen sijaan vielä voitu ollenkaan soveltaa luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa. Olisi kuitenkin kohtuutonta kieltää hankkeilta, joihin ei ajallisista syistä sovelleta luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaista etukäteistä arviointia, mahdollisuus poikkeuslupaan, sellaisena kuin siitä säädetään 6 artiklan 4 kohdassa. Näitä hankkeita rajoitettaisiin tuntuvammin kuin myöhempiä hankkeita, joihin sovelletaan 6 artiklan 2–4 kohtaa kokonaisuudessaan.

111. Näin ollen *aiempien hankkeiden* tapauksessa voidaan myös luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan sallia suojelualueiden heikentämiset ja merkittävät häiriöt, jos 6 artiklan 4 kohdassa säädetyt aineelliset edellytykset täyttyvät eli jos on olemassa erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavia syitä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jos vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole ja jos jäsenvaltio toteuttaa korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä.

112. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaista muodollista vaikutusten arviointia ei tarvita, mutta jäsenvaltioiden harkintavalta perustelun käytön suhteen on rajoitettu. Niiden on tutkittava huolellisesti ja puolueettomasti kaikki kyseiseen asiaan liittyvät merkitykselliset seikat ja varmistettava, voivatko kyseiset seikat tukea päätelmiä, jotka niistä on tehty. [59] Tämän vuoksi etujen arviointi, vaihtoehtojen tarkastelu ja korvaavat

58 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 35 kohta.

59 – Ks. komission harkintavallan valvonnasta: asia C-326/05 P, Industrias Químicas del Vallés v. komissio, tuomio 18.7.2007 (Kok., s. I-6557, 77 kohta) ja asia C-405/07 P, Alankomaat v. komissio, tuomio 6.11.2008 (Kok., s. I-8301, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

toimenpiteet edellyttävät perusteltavien vaikutusten asianmukaista arviointia. [60]

113. Esillä olevassa asiassa Espanja nojautuu tavoitteeseen, jonka mukaan pyrkimyksenä on vähentää riippuvuutta ulkopuolisista energialähteistä (toimitusvarmuus), ja kaivosteollisuuden merkitykseen paikallisen talouden kannalta. Oikeusvarmuuden periaate edellyttää lisäksi, että intressi pysyttää lainvoimaiset luvat [61] otetaan huomioon.

114. Näitä etuja on arvioitava suhteessa Alto Silin erityissuojelualueeseen kohdistuviin haitallisiin vaikutuksiin.

115. Metsolle sopivaa elinympäristöä menetetään suhteellisen vähän verrattuna tämän luontotyypin kokonaismäärään erityissuojelualueella. Vakiovastauslomakkeessa ilmoitettujen tietojen mukaan siellä on noin 2 600 hehtaaria luontotyyppiä 9230 eli Galician ja Portugalin *Quercus robur*- ja *Quercus pyrenaica* -tammimetsiä, Espanjan toimittamien uskottavien tietojen mukaan todennäköisesti jopa 4 000 hehtaaria. Fonfría-avolouhoksen aiheuttamat menetykset ovat siis alle 1 prosentti.

116. Merkityksellisempiä ovat varmaankin soidinpaikan menetys ja eteläisten osapopulaatioiden uhkaava eristyminen. On kuitenkin mahdollista, että avolouhoshankkeiden toteuttamiseen liittyvät edut ovat suurempia kuin metsoihin kohdistuvat haitat.

117. Esiin ei myöskään nouse mitään erityissuojelualuetta vähemmän kuormittavia vaihtoehtoja. Kivihiiltä voidaan louhia avolouhinnan tarjoamin kustannuseduin vain siellä, mistä sitä voidaan löytää vastaavin edellytyksin. Suurin osa muista suunnitelluista louhintahankkeista sijaitsee myös erityissuojelualueella, joten niiden vaikutukset lienevät aivan yhtä suuria.

118. Espanja tukeutuu myös useisiin toimenpiteisiin erityisesti metsästyksen, metsätalouden, metsänistutuksen, palonsammutuksen ja uhanalaisten lajien suojelun alalla, [62] ja nämä toimenpiteet kaiken kaikkiaan hyödyttävät myös metsoja Alto Silin erityissuojelualueella. On mahdollista, että ne kompensoivat varsinkin metsojen elinympäristön välittömän tuhoamisen.

119. Esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole tarpeen ratkaista lopullisesti etujen arviointia, vaihtoehtojen tarkastelua eikä korvaavia toimenpiteitä.

60 – Ks. edellä 61 kohta ja siinä mainittu tuomio.

61 – Ks. asia C-126/97, Eco Swiss, tuomio 1.6.1999 (Kok., s. I-3055, 46 kohta) ja asia C-453/00, Kühne & Heitz, tuomio 13.1.2004 (Kok., s. I-837, 24 kohta).

62 – Vastineen liitteiden s. 271 ja sitä seuraavat sivut.

120. Alto Silin erityissuojelualueeseen kohdistuvista haitallisista vaikutuksista ei nimittäin ole olemassa riittävää arviointia. Toimivaltaiset viranomaiset eivät toistaiseksi ole ilmeisesti huomanneet, että Robledo El Chano -nimisen soidinpaikan menetys johtuu hyvin todennäköisesti Fonfría-avolouhoksesta, eivätkä ota osapopulaatioiden mahdollista eristymistä ollenkaan huomioon. Tämän vuoksi toimivaltaisten viranomaisten suorittamalle etujen arvioinnille ei ole riittävää perustaa, eikä myöskään korvaavissa toimenpiteissä käsitellä näitä kahta seikkaa.

121. Alto Silin erityissuojelualueeseen kohdistuvat haitalliset vaikutukset eivät näin ollen ole oikeutettuja.

5. Välipäätelmä toisen kanneperusteen toisesta osasta

122. On siis todettava, että Espanja on rikkonut luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä estääkseen Feixolín-, Fonfría- ja Nueva Julia -avokaivosten ja Feixolínin laajennuksen toiminnasta Alto Silin erityissuojelualueelle aiheutuvat perusteettomat haitalliset vaikutukset, joita ei ole oikeutettu.

C *Yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi ehdotetun Alto Silin alueen tilapäinen suojelu*

123. Komissio moittii kolmannessa kanneperusteessa sitä, että Espanja ei ole tammikuusta 1998 lähtien toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä Feixolín-, Salguero-Prégame-Valdesegadas-, Fonfría- ja Nueva Julia -kivihiililouhosten toiminnan osalta turvatakseen ekologiset intressit, joita ehdotetulla Alto Silin alueella on kansallisella tasolla.

124. Luontodirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava sellaisilla alueilla, joilla on luontotyyppejä ja/tai ensisijaisesti suojeltavia lajeja ja jotka ne ovat yksilöineet näiden merkitsemiseksi yhteisön luetteloon, soveltuvat suojelutoimet alueiden ominaispiirteiden säilyttämiseksi. Jäsenvaltiot eivät saa näin ollen sallia hankkeita, jotka voivat vakavasti vaarantaa kyseisten alueiden ekologiset ominaispiirteet. Näin on muun muassa silloin, kun puuttuminen voi joko vähentää merkittävästi alueen pinta-alaa taikka johtaa alueella esiintyvien ensisijaisten lajien häviämiseen tai jopa alueen tuhoutumiseen tai sen ominaispiirteiden tuhoutumiseen. [63]

63 – Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Bund Naturschutz in Bayern ym., tuomion 44 ja 46 kohta, edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Stadt Papenburg, tuomion 49 kohta ja edellä alaviitteessä 55 mainittu espanjanilvestä koskeva tapaus, tuomion 21 kohta.

125. Edellä todetut metsoihin kohdistuvat haitalliset vaikutukset sinänsä ovat tämän kanneperusteen kannalta merkityksettömiä, koska tämän lajin suojelu on varmistettu Alto Silin erityissuojelualueen osoittamisella.

126. Tutkittaessa erityissuojelualueeseen kohdistuvia haitallisia vaikutuksia todettiin kuitenkin, että Fonfría-avolouhoksen yhteydessä tuhottiin 17,92 hehtaaria metsojen käyttöön sopivasta luontotyypistä 9230 eli Galician ja Portugalin *Quercus robur-* ja *Quercus pyrenaica* -tammimetsistä. [64]

127. Espanjan esittämän vuoden 2005 kertomuksen [65] mukaan Fonfría-hankkeen vuoksi menetettiin lisäksi seuraavat suojeltuihin luontotyyppeihin kuuluvat maa-alueet:

– 79,31 hehtaaria luontotyypistä 4030 – Eurooppalaiset kuivat nummet (0,36 % luontotyypin esiintymästä alueella)

– 16,88 hehtaaria luontotyypistä 4090 – Kotoperäiset oro-mediterraaniset piikkipensaistonummet (0,64 % luontotyypin esiintymästä alueella)

– 6,76 hehtaaria luontotyypistä 6160 – Oroiberiaaniset *Festuca indigesta* -niityt (1,5 % luontotyypin esiintymästä alueella)

– 76,05 hehtaaria luontotyypistä 6510 – Alankojen niitetyt niityt (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*) (kokonaisesiintymää alueella ei tiedetä)

– 5,63 hehtaaria luontotyypistä 8230 – Kallioiden pioneerikasvillisuus (*Sedo-Scleranthion* tai *Sedo albi-Veronicion dillenii*) (0,1 % luontotyypin esiintymästä alueella).

128. Lukuun ottamatta luontotyyppiä 6510, jota ei mainita aluetta koskevassa ilmoituksessa, nämä luontotyypit kuuluvat yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi ehdotetun Alto Silin alueen ekologisiin ominaispiirteisiin. Näiden ominaispiirteiden vaarantumista ei kuitenkaan voida pitää ”vakavana”, koska kyseisten maa-alueiden osuus näistä luontotyypeistä on erittäin vähäinen yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi ehdotetulla alueella [66] ja koska ne eivät myöskään ole ensisijaisia. Tämä pätee sitä suuremmalla syyllä, jos menetys korvataan toisessa paikassa. [67]

129. Tärkeämpiä ovat mahdolliset haitalliset vaikutukset ruskeakarhuun, joka on luontodirektiivin liitteen II mukaan ensisijaisesti suojeltava laji.

130. Komission mukaan avolouhokset estävät tätä lajia käyttämästä avolouhosten käyttöön otettuja maa-alueita ja ajavat sen pois ympäristöstä. Komissio ottaa

64 – Ks. edellä 85 kohta.
65 – Kannekirjelmän liitteiden s. 235.
66 – Ks. edellä 114 kohta.
67 – Ks. edellä 118 kohta.

asiantuntijaselvityksen perusteella lähtökohdaksi 3,5–5 kilometrin etäisyyden. Jos kootaan yhteen eri avolouhoshankkeet ja muut häiriölähteet, käy ilmi, että nämä häiriövyöhykkeet tukkivat ruskeakarhun yhden tärkeän kulkureitin, Leitariegosin käytävän.[68] Feixolín- ja Fonfría-kaivokset ovat ilmeisesti aivan tämän käytävän alueella.[69]

131. Komissio mainitsee tässä yhteydessä tarpeen yhdistää ruskeakarhun levinneisyysalueen läntinen painopiste Kantabrian vuoristossa, johon yhteisön tärkeänä pitämä Alto Silin alue kuuluu, ja levinneisyysalueen itäinen painopiste, joka on 50–100 kilometrin päässä. Leitariegosin käytävä ei kuitenkaan nähtävästi liity tähän ongelmaan suoranaisesti. Kyse on pikemminkin eri osapopulaatioiden yhteydestä pohjoinen-eteläsuunnassa levinneisyysalueen läntisellä painopistealueella.[70]

132. Tämä kulkemista koskeva este vaikutti varmaankin haitallisesti ruskeakarhun suojeluun, mutta kuusi vuotta (1998–2004) kestäneen alueen tilapäisen suojelun aikana se tuskin vaikutti vakavasti yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi ehdotetun Alto Silin alueen ekologisiin ominaispiirteisiin. Vaikuttaa myös epätodennäköiseltä, että se johtaisi ruskeakarhun häviämiseen. Espanja nimittäin esittää kiistatta, että Kantabrian vuoriston levinneisyysalueen läntisen painopistealueen populaatio on elpynyt selvästi vuosina 1994–2007.

133. Näin ollen ei voida todeta, että useat avolouhoshankkeet olisivat rikkoneet yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi ehdotetun Alto Silin alueen tilapäisen suojelun vaatimuksia.

D *Lupien myöntäminen hankkeille yhteisön tärkeänä pitämän Alto Silin alueen osalta*

134. Komissio väittää neljännen kanneperusteen ensimmäisessä osassa, että Espanja on rikkonut luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa, koska se on myöntänyt luvan Feixolín-, Salguero-Prégame-Valdesegadas-, Fonfría- ja Nueva Julia -avokaivoksille tutkimatta näiden kaivosten mahdollisia vaikutuksia ja joka tapauksessa noudattamatta vaatimuksia, joiden täyttyessä hankkeet olisi voitu toteuttaa huolimatta haitallisista vaikutuksista.

135. Alto Silin alue kuului näiden säännösten soveltamisalaan lintudirektiivin mukaan jo

68 – Kannekirjelmän liitteiden s. 672 ja 675. Myös Palomero ym. mainitsevat julkaisussa "Cantabrian Brown Bear Trends", *Ursos* 18 (2), s. 145 ja sitä seuraavat sivut (s. 155 [kannekirjelmän liitteiden s. 742]), kaivostoiminnan ruskeakarhun kannalta häiriölähteenä ja kulkemista estävänä tekijänä.

69 – Kastilia ja Leónin alueen luonnonsuojeluviranomaisen 13.11.1998 antama sisäinen lausunto, s. 114.

70 – Tämä käy ilmi myös LIFE-hanketta koskevista asiakirjoista "Corredores de comunicación para la conservación del oso pardo cantábrico", kannekirjelmän liitteiden s. 718.

vuonna 2000 tapahtuneesta erityissuojelualueeksi osoittamisesta lähtien, mutta niitä sovellettiin siihen yhteisön tärkeänä pitämänä alueena luontodirektiivin mukaan vasta vuodesta 2004 lähtien. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetyt suojelutoimet on toteutettava ainoastaan niiden alueiden osalta, jotka on otettu direktiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaan luetteloon yhteisön tärkeänä pitämistä alueista. [71] Tämä tapahtui vuonna 2004.

136. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan vaatimuksia voidaan niiden luonteen vuoksi soveltaa ainoastaan lupapäätöksiin, jotka on tehty sen jälkeen, kun näitä säännöksiä voitiin alkaa soveltaa. [72]

137. Komissio esittää seikkoja, joiden perusteella yhteisön tärkeänä pitämään Alto Silin alueeseen kohdistuu haitallisia vaikutuksia, mutta ei kuitenkaan mainitse yhtään hanketta, jolle olisi myönnetty lupa vuoden 2004 jälkeen.

138. Kirjelmissä tarkastellaan Feixolínin laajennukselle myönnettyä lupaa, jota komissio ei riitauta tämän kanneperusteen yhteydessä.

Siinäkin tapauksessa, että komissio moittisi tätä lupamenettelyä, lupa olisi kuitenkin esillä olevan asian kannalta merkityksetön. Lupa nimittäin myönnettiin vasta kesäkuussa 2009 eli 1.2.2009 päättyneen perustellussa lausunnossa asetetun määräajan jälkeen.

139. Lisäksi vastaukseen sisältyy seikkoja, joiden perusteella vuonna 2008 tehtiin Fonfría-hanketta koskeva päätös, [73] joka mahdollisesti kuului luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan soveltamisalaan. Tätä päätöstä ei kuitenkaan ole nyt riitautettu.

140. Jos lupaa ei ole annettu vuoden 2004 jälkeen, väitetty 6 artiklan 3 ja 4 kohdan rikkominen yhteisön tärkeänä pitämän Alto Silin alueen osalta ei kuitenkaan ole mahdollinen. Neljännen kanneperusteen ensimmäinen osa on siis perusteeton.

E *Yhteisön tärkeänä pitämään Alto Silin alueeseen kohdistuvat haitalliset vaikutukset*

141. Komissio moittii neljännen kanneperusteen toisessa osassa sitä, että Espanja ei

71 – Ks. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Dragaggi ym., tuomion 25 kohta ja edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Bund Naturschutz in Bayern ym., tuomion 36 kohta.

72 – Ks. edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Stadt Papenburg, tuomion 48 kohta, joka koskee aiempia, ennen luontodirektiivin täytäntöönpanolle säädetyn määräajan päättymistä hyväksyttyjä hankkeita, sekä asia C-388/05, komissio v. Italia, julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus 3.5.2007 (Valloni e steppe pedegarganiche -tapaus, Kok., s. I-7555, 51 kohta).

73 – Ks. vastauksen 7 kohta ja liite D-1, s. 19 ja sitä seuraavat sivut.

ole toteuttanut Feixolín-, Salguero-Prégame-Valdesegadas-, Fonfría- ja Nueva Julia -avokaivosten ja Feixolínin laajennuksen osalta luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan nojalla välttämättömiä toimenpiteitä.

1. Suojeltuihin luontotyyppeihin kuuluvien maa-alueiden tuhoaminen

142. Edellä todettiin, että mainitut hankkeet eivät kuulu yhteisön tärkeänä pitämään Alto Silin alueeseen kohdistuvien hankkeen vaikutusten etukäteistä arviointia koskevien luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan säännöjen soveltamisalaan. [74] Tämä ei kuitenkaan sulje pois 6 artiklan 2 kohdan soveltamista vaikutuksiin, jotka ilmenevät sen jälkeen, kun mainittu yhteisön tärkeänä pitämä alue otettiin yhteisön luetteloon. [75]

143. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään, että 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.

144. Edellä mainitut suojeltuihin luontotyyppeihin kuuluvien maa-alueiden välittömät menetykset [76] Fonfría-avolouhoksella merkitsevät yhteisön tärkeänä pitämän Alto Silin alueen heikentymistä. Komissio ei kuitenkaan ole esittänyt, missä määrin nämä menetykset tapahtuivat vasta vuoden 2004 jälkeen. Onkin varsin todennäköistä, että puut kaadettiin louhoksen käytön alkaessa vuonna 2001. Menetykset ennen yhteisön tärkeänä pitämän alueen ottamista yhteisön luetteloon kuuluvat yhteisön tärkeänä pitämän alueen tilapäisen suojelun piiriin, [77] mutta Espanjalla ei ollut 6 artiklan 2 kohdan mukaan velvollisuutta estää niitä.

145. Asiakirjoista voidaan päätellä, että Feixolínin laajennusta koskevat työt, joille ei ole myönnetty lupaa, johtivat yhteisön tärkeänä pitämän alueen yhteisön luetteloon ottamisen jälkeen suojeltuihin luontotyyppeihin kuuluvien maa-alueiden menetykseen. Alkuperäisen hakemuksen mukainen 93,9 hehtaarin suuruinen louhinta-ala [78] käsitti asiakirjojen mukaan 77,77 hehtaaria suojeltuja

74 – Ks. edellä 134 kohta ja sitä seuraavat kohdat.
75 – Ks. edellä 68 kohta ja sitä seuraavat kohdat.
76 – Ks. edellä 126 ja 127 kohta.
77 – Ks. edellä 127 ja 128 kohta.
78 – Kannekirjelmän liitteiden s. 212.

luontotyyppejä. [79] Töitä, joille ei ole myönnetty lupaa, tehtiin 35,24 hehtaarin alueella. [80] Vaikka oletettaisiin, että ilman lupaa harjoitettu toiminta olisi käsittänyt kaikki maa-alueet, joilla ei esiinny suojeltuja luontotyyppejä, tämä toiminta olisi kuitenkin johtanut suojeltujen luontotyyppien menetykseen yli 19 hehtaarin alueella. Espanjan hallituksen esittämä raportti kyseisten maa-alueiden tilasta vahvistaa tämän arvion, sillä sen mukaan haitalliset vaikutukset kohdistuivat ainakin kasvillisuuteen. [81]

146. Kuten edellä jo totesin Alto Silin erityissuojelualueeseen kohdistuvien haitallisten vaikutusten yhteydessä, tämän hankkeen vaikutukset kuuluvat Espanjan vastuulle, [82] eikä oikeuttaminen ole mahdollista. [83]

147. Espanja on siis rikkonut luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä estääkseen yhteisön tärkeänä pitämällä Alto Silin alueella direktiivin liitteen I mukaisten luontotyyppien tuhoutumisen Feixolínin avokaivoksen laajennuksen seurauksena.

79 – Kannekirjelmän liitteiden s. 235: 45,64 hehtaaria luontotyypistä 4030 – Eurooppalaiset kuivat nummet; 6,52 hehtaaria luontotyypistä 8220 – Kasvipeitteiset silikaattikalliot ja 19,09 hehtaaria luontotyypistä 9230 – Galician ja Portugalin *Quercus robur*- ja *Quercus pyrenaica* -tammimetsät.

80 – Vastineen liitteiden s. 442.

81 – Ks. vastauksen liitteiden s. 40.

82 – Ks. edellä 104 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

83 – Ks. edellä 109 kohta.

2. Vaikutukset lähialueisiin ja kulkemista estävät vaikutukset

148. Jo ennen vuotta 2004 todettu ruskeakarhuille aiheutunut häiriö avokaivosta ympäröivillä maa-alueilla ja Leitariegosin käytävän, ruskeakarhun yhden tärkeän kulkureitin, tukkiminen [84] jatkui senkin jälkeen, kun alue oli otettu yhteisön luetteloon.

149. Näillä vaikutuksilla ei aiemmin ollut ehdotettujen alueiden tilapäistä suojelua koskevassa oikeuskäytännössä tarkoitettua ”vakavan vaarantamisen” painoarvoa, mutta ne ovat kuitenkin merkityksellisiä luontodirektiivin tavoitteiden kannalta. Ruskeakarhut eivät nimittäin ainoastaan menetä huomattavia maa-alueita, joita ne voisivat käyttää, vaan lisäksi osapopulaatiot joutuvat erilleen toisistaan. Tämän erilleen joutumisen merkitys on sitä suurempi, mitä kauemmin se kestää.

150. Näitä haittoja ei pidetä vuoden 2005 kertomuksessa merkityksellisinä, [85] mutta siinä kuvaillaan samalla käytävän tukkimisen mahdollisuutta yhtenä ruskeakarhukannan

84 – Ks. edellä 129 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

85 – Kannekirjelmän liitteiden s. 237.

elpymisen kannalta suurimmista riskeistä. [86] Arvio, jonka mukaan haitat eivät ole merkityksellisiä, on siis ristiriidassa asiakirjassa muualla tehtyjen toteamusten kanssa.

151. Näin ollen ainakin Feixolín- ja Fonfría-avokaivosten ja Feixolínin laajennuksen aiheuttama melu ja tärinä sekä Leitariegosin käytävän tukkeutuminen näiden louhosten seurauksena ovat yhteisön tärkeänä pitämään Alto Silin alueeseen kohdistuvia häiriöitä, jotka ovat merkityksellisiä ruskeakarhujen suojelun kannalta.

152. Koska Feixolín- ja Fonfría-avokaivoksille myönnettiin lupa ennen alueen ottamista yhteisön luetteloon, niiden aiheuttamat häiriöt voivat periaatteessa olla oikeutettuja. Niihin sovelletaan jo metsojen tilanteesta Alto Silin erityissuojelualueella esitettyjä periaatteita. [87]

153. Toimivaltaiset viranomaiset tutkivat kuitenkin erityisesti vuoden 2005 kertomuksessa ruskeakarhuihin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia yhteisön tärkeänä pitämällä Alto Silin alueella selvästi perusteellisemmin [88] kuin metsoihin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia tällä erityissuojelualueella. Komissio ei aseta tämän kertomuksen sisältöä kyseenalaiseksi. Näin ollen se on periaatteessa asianmukainen lähtökohta, jolla ruskeakarhuihin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia voidaan oikeuttaa.

154. Niinpä ei periaatteessa voida moittia sitä, että Espanjan viranomaiset hyväksyivät kaivosten toiminnan jatkamiseen liittyvät erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt – toimitusvarmuuden, työpaikat ja lupien lainvoimaisuuden – ja sulkivat pois vaihtoehdot.

155. Mainittuun lausuntoon sisältyy jopa ehdotuksia toimenpiteiksi, jotka vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta Natura 2000 -verkoston yleisen kokonaisuuden yhtenäisyyden suojelemiseksi. Niillä on nimittäin tarkoitus varmistaa se, että ruskeakarhut voivat käyttää Leitariegosin käytävää vastedeskin. [89] Komissio ei kyseenalaista näiden toimenpiteiden asianmukaisuutta.

156. Tältäkään osin ei ole tarpeen ratkaista lopullisesti, onko tosiasiallisesti olemassa jokin oikeutus. Kuten Espanja itse esittää, mainitut korvaavat toimenpiteet ovat ainoastaan ehdotuksia, joita ei ole vielä toteutettu. [90] Tarvittavat toimenpiteet Natura 2000 -verkoston yleisen kokonaisuuden yhtenäisyyden varmistamiseksi siis puuttuvat vielä.

86 – Kannekirjelmän liitteiden s. 256.

87 – Ks. edellä 106 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

88 – Kannekirjelmän liitteiden s. 239, 255 ja 256.

89 – Kannekirjelmän liitteiden s. 255 ja sitä seuraavat sivut.

90 – Ks. vastauksen 28 kohta.

157. Ei siis voida todeta, että olisi ollut oikeutettua jättää toteuttamatta toimenpiteet yhteisön tärkeänä pitämän Alto Silin alueen suojelemiseksi Feixolín- ja Fonfría-avokaivosten ja Feixolínin laajennuksen aiheuttamilta haitallisilta vaikutuksilta.

3. Välipäätelmä neljännen kanneperusteen toisesta osasta

158. Espanja on siis rikkonut luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä estääkseen Feixolín- ja Fonfría-avokaivosten sekä Feixolínin laajennuksen toiminnasta yhteisön tärkeänä pitämälle Alto Silin alueelle aiheutuvat perusteettomat haitalliset vaikutukset, joita ei ole oikeutettu.

F *YVA-direktiivi*

159. Lopuksi on tarkasteltava ensimmäistä kanneperustetta, jossa komissio moittii YVA-direktiivin 2 ja 3 artiklan ja 5 artiklan 1 ja 3 kohdan soveltamista Fonfría-, Nueva Julia- ja Ladrones-hankkeiden lupien myöntämisen yhteydessä. Aluksi on tutkittava, oliko näitä hankkeita ylipäänsä tarpeen arvioida direktiivin mukaisesti, ja sitten on tarkasteltava arvioinnin sisältöä.

1. Ympäristövaikutusten arvioimisen tarpeellisuus

160. YVA-direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä liitteessä I mainituista hankkeista. YVA-direktiivi, sellaisena kuin se oli muutettuna direktiivillä 97/11, koski liitteessä I olevan 19 kohdan mukaan avokaivoksia, joiden pinta-ala on yli 25 hehtaaria.

161. Näin ollen Nueva Julia- ja Ladrones-avokaivosten ympäristövaikutukset oli kiistatta arvioitava, koska kyse on YVA-direktiivin liitteessä I tarkoitetuista avokaivoksista, joiden pinta-ala on yli 25 hehtaaria.

162. Sen sijaan Fonfría-avolouhoksen lupahakemus jätettiin asiakirjojen mukaan [91] 11.3.1998. Direktiivin 97/11 3 artiklan 2 kohdan mukaan lupahakemuksiin, jotka on jätetty ennen 14.3.1999, ei sovelleta YVA-direktiiviä,

91 – Vastineen liitteiden s. 38.

sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11, johon komissio vetoaa, vaan sen alkuperäistä versiota. YVA-direktiivin rikkomisesta, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11, ei siis voi olla kyse.

163. On kyseenalaista, tuleeko komission kanteen vaatimus – vastoin sen sanamuotoa ja perusteluja – ymmärtää siten, että se käsittää YVA-direktiivin alkuperäisen version rikkomisen. Tämä olisi mahdollista, jos nämä kaksi direktiivin versiota eivät esillä olevaan asiaan sovellettavilta osin eroaisi toisistaan huomattavasti.

164. Ne kuitenkin eroavat toisistaan huomattavasti.

165. Erityisesti avokaivokset, joiden pinta-ala on yli 25 hehtaaria, oli vasta direktiivillä 97/11 tehtyjen muutosten jälkeen arvioitava YVA-direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ja liitteessä I olevan 19 kohdan mukaan. YVA-direktiivin alkuperäisen version mukaan kivihiilen ja ruskohiilen louhinta avolouhoksista sitä vastoin kuului 4 artiklan 2 kohdan ja liitteessä II olevan 2 kohdan e alakohdan soveltamisalaan. Ne oli siten tarpeen arvioida vain, jos jäsenvaltiot totesivat niiden laadun sitä vaativan. Esillä olevassa asiassa ei ole tarkasteltu sitä, oliko arviointi tarpeen.

166. Tämän vuoksi kanne on hylättävä tältä osin.

167. Ainoastaan siltä varalta, että unionin tuomioistuin haluaa kuitenkin tarkastella tätä seikkaa – esimerkiksi siksi, että Espanja oli ilmeisesti pannut alkuperäisen YVA-direktiivin täytäntöön, koska tämäntyyppiset hankkeet oli arvioitava [92] –, tarkastelen jäljempänä toissijaisesti, koskevatko komission väitteet ympäristövaikutusten arvioinnin puutteista myös Fonfría-avolouhosta.

2. Tutkitut ympäristövaikutukset

168. Komissio moittii kulloistenkin arviointien sisältöä sikäli, että sen mukaan hankkeiden epäsuoria tai kumuloituvia vaikutuksia kumpaankin kyseessä olevaan lajiin eli metsoon ja ruskeakarhuun ei ole tutkittu riittävästi.

92 – Ympäristövaikutuksia koskevan lausunnon (kannekirjelmän liitteiden s. 72) mukaan hanke oli arvioitava YVA-direktiivin alkuperäisen version espanjalaisen täytäntöönpanosäädöksen perusteella.

169. YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kun hankkeilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, niiden vaikutukset on arvioitava. Direktiivin 3 artiklassa kuvaillaan arvioinnin sisältöä, ja 5 artiklassa säädetään toimitettavista tiedoista.

170. Espanja katsoo, että välillisten ja kumuloituvien vaikutusten arviointi ei ole välttämätöntä vaan ainoastaan toivottavaa. Se perustelee näkemystään YVA-direktiivin liitteessä IV olevan 4 kohdan alaviitteen sanamuodolla.

171. Tämän alaviitteen mukaan kuvauksen *olisi* käsitettävä paitsi hankkeen suorat vaikutukset, myös epäsuorat, toissijaiset, kasautuvat, lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin pysyvät ja väliaikaiset, myönteiset ja kielteiset vaikutukset.

172. Tätä YVA-direktiivin liitteessä IV olevan 4 kohdan alaviitettä on tulkittava suhteessa 5 artiklan 1 kohtaan, jossa viitataan liitteeseen IV. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa myönnetään jäsenvaltioille tietty harkintavalta tämän yhteisön säännöksen kansallisessa täytäntöönpanossa. Niiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että hankkeen toteuttaja toimittaa vaaditut tiedot silloin, kun ne pitävät kyseisiä tietoja tärkeinä lupamenettelyn tietyssä vaiheessa sekä tietyn hankkeen tai hanketyypin erityisluonteen vuoksi ja kun ne katsovat, että hankkeen toteuttaja voidaan kohtuudella velvoittaa kokoamaan nämä tiedot. [93]

173. Myös verbimuodon ”sollte” käyttö (englanniksi ”should”, ranskaksi ”devrait”) YVA-direktiivin liitteessä IV olevan 4 kohdan alaviitteessä ilmentää harkintavaltaa, joka jäsenvaltioilla on käytettävissään määritellessään hankkeen ympäristövaikutusten kuvausta koskevat vaatimukset. Tämä harkintavalta on kuitenkin tuomioistuimen valvontavallan alainen. [94]

174. Tätä koskevia kriteerejä ovat ennen muuta YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohta ja 3 artikla.

175. YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan hankkeen ympäristövaikutukset on tutkittava, jos ne voivat olla merkittäviä. Tämän tutkimuksen sisältö ei tämän vuoksi saa rajoittua tiettyihin kaavamaisuuksiin, vaan sen on käsitettävä ainakin ne vaikutukset, jotka voivat olla merkittäviä.

176. Tämän vahvistaa YVA-direktiivin 3 artikla, jossa määritellään ympäristövaikutusten arvioinnin sisältö abstraktilla tavalla. Sen

93 – Asia C-287/98, Linster, tuomio 19.9.2000 (Kok., s. I-6917, 36 kohta).

94 – Edellä alaviitteessä 93 mainittu asia Linster, tuomion 37 kohta.

mukaan arvioinnilla tunnistetaan, kuvataan ja arvioidaan tarkoituksenmukaisella tavalla kussakin yksittäistapauksessa hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset ihmisiin, eläimiin ja kasveihin, maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan, aineelliseen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön sekä tekijöiden vuorovaikutukseen. Välilliset vaikutukset ovat siis joka tapauksessa osa arviointia, ja kunkin yksittäistapauksen olosuhteet on otettava huomioon. [95]

177. Lisäksi YVA-direktiivin 3 artiklalla voidaan velvoittaa toimivaltainen viranomainen keräämään lisätietoja, jos ne ovat tarpeen, jotta viranomainen kykenisi suorittamaan mahdollisimman kattavan arvioinnin asianomaisen hankkeen suorista ja välillisistä vaikutuksista ja niiden välisestä vuorovaikutuksesta. [96]

178. Lisäksi myös yhteisvaikutukset voivat yksittäistapauksen olosuhteiden perusteella olla merkityksellisiä kattavan arvioinnin kannalta. Tämä käy ilmi varsinkin siitä, että ne on otettava huomioon tehtäessä päätös ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuudesta. [97]

179. On siis otettava huomioon välilliset tai kumuloituvat vaikutukset, jos ne voivat olla yksittäistapauksen olosuhteiden perusteella merkittäviä.

180. Luontodirektiivin soveltamista koskevista seikoista käy ilmi, että nimenomaan Alto Silin alueen ja sen lähistön eri avolouhoshankkeiden välillisillä ja kumuloituvilla vaikutuksilla on erityistä merkitystä metsojen ja ruskeakarhujen kannalta. Sen vuoksi Fonfría-, Nueva Julia- ja Ladrones-hankkeiden arviointiin on sisällytettävä nämä vaikutukset.

181. Fonfría-avokaivoksen ympäristövaikutuksia koskevassa tutkimuksessa mainitaan, että ruskeakarhujen elinympäristö on pohjoisessa, joten avokaivos ei vaikuta siihen, [98] ja että metsot käyttävät maa-alueita, jotka sijaitsevat jonkin verran länteen hankealueelta. [99] Nämä tiedot ovat kuitenkin ilmeisen riittämättömiä. Niissä ei mainita vaikutuksia kummankaan lajin kulkureitteihin eikä Robledo El Chano -nimistä soidinpaikkaa.

95 – Asia C-50/09, komissio v. Irlanti, tuomio 3.3.2011 (Kok., s. I-873, 37 kohta).

96 – Edellä alaviitteessä 95 mainittu asia komissio v. Irlanti, tuomion 40 kohta.

97 – Asia C-392/96, komissio v. Irlanti, tuomio 21.9.1999 (Kok., s. I-5901, 76 kohta).

98 – Kannekirjelmän liitteiden s. 95.

99 – Kannekirjelmän liitteiden s. 96.

182. Nueva Julia -avokaivoksen lupaa koskevissa asiakirjoissa [100] ei mainita näitä kahta lajia kertaakaan.

183. Pisimmälle menevät Ladrones-avolouhoksen lupaa koskevat asiakirjat. Niissä todetaan ruskeakarhuista, että on menetetty vähämerkityksisiä maa-alueita ja että mitään osapopulaatioiden välisiä yhteyksiä ei ole tukittu. [101] Sitä vastoin metsoja koskeva tutkimus on pintapuolinen. Lupapäätöksessä todetaan, että tämän hankkeen mahdollisia vaikutuksia metsoihin on tutkittu ja ne on arvioitu tyydyttävästi. [102] Pelkästään tällaisella väitteellä ei kuitenkaan voida osoittaa, että tarvittavat arvioinnit on tosiasiallisesti toteutettu.

184. On siis todettava, että Fonfría-, Nueva Julia- ja Ladrones-hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi oli sisällöltään puutteellinen.

100 – Vastineen liitteiden s. 72 ja sitä seuraavat sivut.
101 – Vastineen liitteiden s. 106.
102 – Vastineen liitteiden s. 105 ja 106.

185. Vuoden 2005 kertomuksessa mennään varsinkin ruskeakarhun osalta selvästi pidemmälle. Se ei kuitenkaan voi korjata ympäristövaikutusten arvioinneissa olevia puutteita. Kuten komissio tähdentää perustellusti, nämä arvioinnit on suoritettava YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti ennen luvan myöntämistä hankkeille.

186. Koska olen tutkinut YVA-direktiivin soveltamisen Fonfría-hankkeeseen vain toissijaisesti, on todettava, että Espanja on rikkonut YVA-direktiivin 2 ja 3 artiklaa ja 5 artiklan 1 ja 3 kohtaa Nueva Julia- ja Ladrones-hankkeiden lupien myöntämisen yhteydessä.

V Oikeudenkäyntikulut

187. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan nojalla asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kumpikin vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VI Ratkaisuehdotus

188. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Espanjan kuningaskunta on rikkonut tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11/EY, 2 ja 3 artiklaa ja 5 artiklan 1 ja 3 kohtaa sekä luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa Nueva Julia- ja Ladrones-hankkeiden lupien myöntämisen yhteydessä.

2) Espanja on rikkonut direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohtaa, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä Feixolín- ja Fonfría-avokaivosten sekä Feixolínin laajennuksen toiminnasta yhteisön tärkeänä pitämälle Alto Silin erityissuojelualueelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten estämiseksi.

3) Kanne hylätään muilta osin.

4) Espanja ja Euroopan komissio vastaavat kumpikin omista oikeudenkäyntikuluistaan.