Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

7 päivänä marraskuuta 2018 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 92/43/ETY – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelu – Erityisten suojelutoimien alueet – 6 artikla – Asianmukainen arviointi suunnitelman tai hankkeen vaikutuksista alueeseen – Kansallinen ohjelma typpilaskeumien torjumiseksi – Käsitteet ”hanke” ja ”asianmukainen arviointi” – Kokonaisvaltainen ennakkoarviointi, kun annetaan erillinen hyväksyntä tällaisia laskeumia aiheuttavalle maatalousyritykselle

Yhdistetyissä asioissa C-293/17 ja C-294/17,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) on esittänyt 17.5.2017 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 22.5.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Coöperatie Mobilisation for the Environment UA ja

Vereniging Leefmilieu

vastaan

College van gedeputeerde staten van Limburg ja

College van gedeputeerde staten van Gelderland,

G. H. Wildenbeestin,

Maatschap Smeetsin,

Maatschap Lintzen-Crooijmansin ja

W. A. H. Corstjensin (C-293/17)

osallistuessa asian käsittelyyn,

ja

Stichting Werkgroep Behoud de Peel

vastaan

College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,

Maatschap Gebr. Lammersin,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

Landbouwbedrijf Swinkelsin,

Pluimveehouderij Van Diepen VOF:n,

Vermeerderingsbedrijf Engelenin,

Varkenshouderij Limburglaan BV:n ja

Madou Agro Varkens CV:n (C-294/17)

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: kolmannen jaoston puheenjohtaja A. Prechal, joka hoitaa toisen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit C. Toader (esittelevä tuomari) ja A. Rosas,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 3.5.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Coöperatie Mobilisation for the Environment UA ja Vereniging Leefmilieu, edustajinaan V. Wösten ja A. van den Burg, adviseurs,

– Stichting Werkgroep Behoud de Peel, edustajanaan A. K. M. van Hoof, adviseur,

– College van gedeputeerde staten van Limburg, College van gedeputeerde staten van Gelderland ja College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, edustajanaan H. J. M. Besselink, advocaat,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman, C. S. Schillemans ja P. P. Huurnink,

– Tanskan hallitus, asiamiehinään J. Nymann-Lindegren, S. Wolff ja P. Z. L. Ngo,

– Euroopan komissio, asiamiehinään E. Manhaeve, C. Hermes ja C. Zadra,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.7.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7; jäljempänä luontodirektiivi) 6 artiklan tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Coöperatie Mobilisation for the Environment UA ja Vereniging Leefmilieu ja toisaalta College van gedeputeerde staten van Limburg (Limburgin lääninhallitus, Alankomaat) ja College van gedeputeerde staten van Gelderland (Gelderlandin lääninhallitus, Alankomaat) (asia C-293/17) sekä yhtäältä Stichting Werkgroep Behoud

Peel ja toisaalta College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (Noord-Brabantin lääninhallitus, Alankomaat) (asia C-294/17) ja jotka koskevat järjestelmiä luvan myöntämiseksi maataloustoiminnoille, jotka aiheuttavat typpilaskeumia eurooppalaisen ekologisen verkoston ”Natura 2000:n” alueilla.

Asioita koskevat oikeussäännöt

Euroopan unionin oikeus

3 Luontodirektiivin johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

4 Tämän direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

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

Luontotyypin ’suojelun taso’ katsotaan ’suotuisaksi’ jos:

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

ja

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

– –

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

– –”

5 Kyseisen direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

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

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

6 Luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

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

– –”

7 Kyseisen direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin.

3. Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.

4. Jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet.

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

8 Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL 1985 L 175, s. 40) edelsi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1; jäljempänä YVA-direktiivi).

9 YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa, jossa toistetaan direktiivin 85/337 1 artiklan 2 kohdan sanamuoto, määritellään, että käsitteellä ”hanke” tarkoitetaan ”rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista” tai ”muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen”.

Alankomaiden oikeus

10 Vuoden 1998 luonnonsuojelulain (Natuurbeschermingswet 1998; Stb. 1998, nro 403; jäljempänä vuoden 1998 Nbw), joka oli voimassa 1.1.2017 asti, 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetaan:

– –

m: ’Olemassa olevalla käytöllä’: käyttöä, josta toimivaltainen viranomainen tiesi tai olisi kohtuudella voinut tietää 31.3.2010”.

11 Tämän lain 19d §:n 1 ja 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. On kiellettyä toteuttaa hankkeita tai harjoittaa muuta toimintaa ilman lääninhallituksen lupaa tai tähän lupaan liittyviä edellytyksiä tai rajoituksia noudattamatta – –, hankkeita tai muuta toimintaa, jotka voivat, kun otetaan huomioon suojelutavoite – –, heikentää niiden luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen laatua, joita varten alue on osoitettu, tai häiritä niitä huomattavasti.

– –

3. Edellä 1 momentissa säädettyä kieltoa ei sovelleta olemassa olevaan käyttöön, paitsi jos tällainen käyttö tarkoittaa hanketta, jolla ei ole suoraa yhteyttä Natura 2000 -alueen käyttöön tai joka ei ole sen kannalta tarpeellinen mutta jolla voi yksin tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa olla merkittäviä vaikutuksia kyseiseen Natura 2000 -alueeseen.”

12 Mainitun lain 19f §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Hakijan on sellaisten hankkeiden osalta, joista lääninhallituksen on tehtävä 19d §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös lupahakemuksen johdosta ja jotka eivät liity suoranaisesti Natura 2000 alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta joilla voi yksin tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa olla merkittäviä vaikutuksia tähän alueeseen, suoritettava tälle alueelle aiheutuvien vaikutusten asianmukainen arviointi, jossa otetaan huomioon tämän alueen suojelutavoite – –, ennen kuin läänin viranomaiset antavat päätöksensä.”

13 Vuoden 1998 Nbw:n 19g §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kun 19f §:n 1 momentissa edellytetään asianmukaista arviointia, 19d §:n 1 momentissa tarkoitettu lupa voidaan myöntää vain, jos lääninhallitus on asianmukaisen arvioinnin perusteella tullut vakuuttuneeksi siitä, etteivät alueen luonnolliset ominaispiirteet muutu.”

14 Lain 19kg §:n 1, 2 ja 5 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. [Toimivaltaiset ministerit] – – laativat nimeämilleen Natura 2000 -alueille ohjelman typpilaskeumien vähentämiseksi näillä alueilla ja niillä sijaitsevien typelle herkkien luontotyyppien suojelutavoitteiden täyttämiseksi ennakoitavissa olevassa määräajassa.

2. Ohjelman tavoitteena on vähentää kunnianhimoisesti ja realistisesti typpilaskeumia, jotka ovat peräisin Alankomaiden alueella sijaitsevista lähteistä.

– –

5. Ohjelma laaditaan vähintään kerran kuudessa vuodessa ja se on voimassa kuusi vuotta.”

15 Mainitun lain 19 kh §:n 1, 7 ja 9 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Kaikissa 19kg §:ssä tarkoitetuissa ohjelmissa on joka tapauksessa kuvailtava tai mainittava asianomaisten Natura 2000 -alueiden osalta:

a. typpilaskeuman määrä ohjelman voimassaoloajan alussa – –

b. odotettavissa oleva autonominen kehitys, joka voi aiheuttaa typpipäästöjä a kohdassa mainittujen tekijöiden vuoksi, ja tämän kehityksen vaikutukset typpilaskeumien määrään kyseisillä alueilla

c. toimenpiteet, jotka on toteutettu tai jotka aiotaan toteuttaa typpilaskeumien vähentämiseksi tai jotka muulla tavoin edistävät typelle herkkien luontotyyppien suotuisan suojelun tason saavuttamista, sekä odotettavissa olevat vaikutukset, joita näillä toimenpiteillä on oltava typpilaskeuman määrään tai suotuisan suojelun tason saavuttamiseen kyseisillä alueilla

– –

e. typpilaskeuman määrää koskevat tavoitteet – –

f. menettely raporttien laatimiseksi ja raportointitiheys – –

g. toimenpiteet, jotka on toteutettu tai jotka aiotaan toteuttaa ohjelmaan kuuluvilla Natura 2000 -alueilla sijaitsevien typelle herkkien luontotyyppien suojelutavoitteiden täyttämiseksi;

h. kunkin ohjelmaan kirjatun Natura 2000 -alueen arvioinnin tulokset siitä suhteesta, jossa edellä c ja g momentissa mainitut toimenpiteet, kun otetaan huomioon typpilaskeumien odotettavissa oleva yleinen kehitys, erityisesti edellä 7 ja 9 §:ssä tarkoitettu näiden laskeumien kokonaismäärä, ja taloudellisen kasvun marginaali:
   1°. auttavat täyttämään typelle herkkien luontotyyppien suojelutavoitteet kyseisellä alueella
   2°. estävät kyseisellä alueella sijaitsevien luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen laadun heikentymisen
   3°. estävät sellaisten tekijöiden ilmenemisen, jotka häiritsevät lajeja, joita varten alue on nimetty, jos näillä tekijöillä voi olla huomattava vaikutus, kun otetaan huomioon kyseisen alueen suojelutavoitteet, ja
   4°. eivät vaaranna kyseisen alueen sellaisten suojelutavoitteiden täyttämistä, joilla ei ole yhteyttä typelle herkkiin elinympäristöihin.

– –

7. Natura 2000 -alueille 19d §:n 1 momentissa asetettua kieltoa ei sovelleta hankkeeseen tai muuhun toimintaan, joka täyttää kaikki seuraavat edellytykset:

a. hanke tai toiminta:
   1°. aiheuttaa asianomaisella Natura 2000 -alueella sijaitsevilla typelle herkillä luontotyypeillä typpilaskeumia, jotka erikseen tai, kun kyseinen hanke tai toiminta koskee ympäristöpolitiikasta annetun lain (Wet milieubeheer) 1.1 §:n 3 momentissa tarkoitettua laitosta, yhdessä samaa laitosta koskevien muiden hankkeiden tai toimintojen kanssa eivät ylitä ohjelman voimassaoloaikana yleisellä hallinnollisella päätöksellä vahvistettua arvoa, tai

– –

b. ei ole omiaan aiheuttamaan kyseiselle Natura 2000 -alueelle muita vaikutuksia kuin typpilaskeumat, jotka, kun otetaan huomioon suojelutavoitteet, voivat heikentää Natura 2000 -alueella sijaitsevien luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen laatua tai häiritä huomattavasti lajeja, joita varten alue on nimetty.

– –

9. Toimivaltainen viranomainen ei ota 19km §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen antaessaan huomioon typpilaskeumia, jotka hanke tai muu toiminta aiheuttaa Natura 2000 -alueella sijaitsevilla typelle herkissä elinympäristöissä, jos typpilaskeumat eivät ylitä 7 §:n a momentin mukaista arvoa tai kun hanke tai toiminta toteutetaan etäisyydellä, joka on suurempi kuin 7 §:n a momentin mukaisesti vahvistettu etäisyys.”

16 Vuoden 1998 Nbw:n 19km §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Päätöksen tekemiseen toimivaltainen hallintoviranomainen voi myöntää – – ohjelmaan kuuluvalle Natura 2000 -alueelle taloudellisen kasvun marginaalin:

– –

b. edellä 19d §:n 1 momentissa tarkoitetussa luvassa

– –”

17 Typpilaskeumien torjuntaa koskevan ohjelmakeskeisen lähestymistavan raja-arvoista annetun Alankomaiden asetuksen (besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof; Stb 2015, nro 227) 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. [Vuoden 1998 Nbw:n] 19 kh §:n 7 momentin a kohdan 1 alakohdassa tarkoitettu arvo on 1 moolia/ha/vuosi.

– –

3. Poiketen siitä, mitä 1 §:ssä säädetään, [Nbw 1998:n] 19kh §:n 7 momentin a kohdan 1 alakohdassa tarkoitettu arvo on hankkeen tai muun toiminnan osalta, joka ei ole tämän lain 19kn §:n 1 momentissa tarkoitettu hanke tai muu toiminta, 0,05 moolia/ha/vuosi niin kauan kuin laskentamallista ilmenee – –, että yhtä hehtaaria asianomaisella Natura 2000 -alueella sijaitsevaa typelle herkkää elinympäristöä kohti on käytettävissä 5 prosenttia tai alle 5 prosenttia raja-arvojen laskeumamarginaalista.”

18 Typpilaskeumien torjuntaa koskevasta ohjelmakeskeisestä lähestymistavasta annetun asetuksen (regeling programmatische aanpak stikstof; Stcrt. 2015, nro 16320; jäljempänä APA-asetus) 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jotta voidaan määrittää, voiko [vuoden 1998 Nbw:n] 19d §:n 1 momentissa tarkoitettu hanke tai muu toimi aiheuttamiensa typpilaskeumien vuoksi haitata tai häiritä merkittävästi Natura 2000 -alueella sijaitsevaa typelle herkkää elinympäristöä, typpilaskeumat lasketaan Aerius Calculator -ohjelmalla.

– –”

19 Asetuksen 5 §:n 1 momentin sanamuoto on seuraava:

”Toimivaltainen viranomainen määrittää myönnettävän taloudellisen kasvun marginaalin lupapäätöksessä käyttämällä Aerius Calculator -ohjelmaa.”

20 Mainitun asetuksen 7 §:n 1 momentin mukaan Aerius Register -ohjelmisto on sellaisten tietojen rekisteröintiväline, jotka koskevat taloudellisen kasvun marginaalissa huomioon otettuja vastattavia, saatavia ja varaumia sekä ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluviin hankkeisiin tai muihin toimiin liittyviä tietoja.

21 APA-asetuksen 8 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Sen, joka aikoo toteuttaa hankkeen tai muun toimen, johon sovelletaan vuoden 1998 Nbw:n 19kh §:n 7 momentin a kohdan 1 kohtaa, on ilmoitettava siitä vähintään neljä viikkoa mutta enintään kaksi vuotta ennen hankkeen tai toiminnan aloittamista, jos kukin seuraavista edellytyksistä täyttyy:

a. 1°. Hanke tai muu toiminta koskee ympäristöpolitiikasta annetun lain 1.1 §:n 3 momentissa tarkoitetun laitoksen, maatalouslaitoksen, – – rakentamista, muuttamista tai laajentamista

– –

b. hanke tai muu toiminta aiheuttaa Natura 2000 -alueella sijaitsevalle typelle herkälle elinympäristölle typpilaskeumia, jotka ylittävät 0,05 moolia/ha/vuosi.

– –”

22 Luonnonsuojelulain (Wet natuurbescherming; Stb. 2016, nro 34; jäljempänä Wnb), joka tuli voimaan 1.1.2017, 2.4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jos Natura 2000 -alueen käyttö suojelutavoitteiden vuoksi sitä edellyttää, lääninhallitus velvoittaa sen, joka suorittaa tai aikoo suorittaa kyseisessä läänissä [vuoden 1998 Nbw:n 19d §:n 1 momentissa tarkoitetun] toimen:

a. antamaan toimea koskevat tiedot

b. suorittamaan tarpeelliset ehkäisevät toimenpiteet tai ennallistamistoimenpiteet

c. suorittamaan kyseisen toimen edellä mainittujen toimenpiteiden mukaisten säännösten mukaisesti tai

d. jättämään toimen suorittamatta tai keskeyttämään sen.

2. Mikäli Natura 2000 -alueen suojelu vaatii välitöntä 1 momentissa tarkoitetun päätöksen täytäntöönpanoa, lääninhallitus voi antaa päätöksen suullisesti sille, joka on ryhtynyt tai aikoo ryhtyä kyseiseen toimeen. Lääninhallitus laatii päätöksen viipymättä kirjallisesti ja lähettävät tai luovuttavat sen sille, jota päätös koskee.

– –

4. 1 tai 3 momentissa säädetyn velvollisuuden vastainen toiminta on kielletty."

23 Wnb:n 2.7 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

"Ilman toimivaltaisten viranomaisten lupaa on kiellettyä toteuttaa hankkeita tai harjoittaa muuta toimintaa, joka, kun otetaan huomioon Natura 2000 -alueelle vahvistetut suojelutavoitteet, voi heikentää luontotyyppien tai lajien elinympäristöjen laatua tällä alueella tai joka voi merkittävästi häiritä lajeja, joille tämä alue on nimetty."

24 Lain 2.9 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään seuraavaa:

"3. Edellä 2.7 §:n 2 momentissa tarkoitettua kieltoa ei sovelleta hankkeisiin ja muihin toimiin, jotka kuuluvat sellaisten hankkeiden tai muiden toimien ryhmiin, joista lääni on säätänyt, kun kyseisessä hankkeessa tai toiminnassa noudatetaan asetuksella tai asetusta soveltamalla annettuja sääntöjä.

– –

4. Voidaan nimetä vain 3 kohdan mukaisesti:

a. 2.7 §:n 3 momentin a kohdassa tarkoitetut hankeryhmät, joiden osalta voidaan alun alkaen sulkea pois objektiivisten seikkojen perusteella, että ne yksin tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa aiheuttavat haittaa Natura 2000 -alueen luonnollisille ominaisuuksille

b. 2.7 §:n 3 momentin b alakohdassa tarkoitetut muiden toimien ryhmät, joiden osalta on alun alkaen otettu huomioon seuraukset, joita niillä voi olla asianomaiselle alueelle, kun otetaan huomioon Natura 2000 –alueelle vahvistetut suojelutavoitteet."

25 Gelderlandin lääninhallituksen ympäristöä koskevan päätöksen, joka tuli voimaan 3.2.2017, 3.7.8.1 artiklassa ja Limburgin lääninhallituksen päätöksen, joka tuli voimaan 26.4.2017, 3.2.1 artiklassa molemmissa säädetään, ettei Wnb:n 2.7 §:n 2 momentin kieltoa sovelleta "karjan laiduntamiseen" ja "lannoitteiden maahan tai maan päälle levittämiseen".

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

Yhteiset näkökohdat asioissa C-293/17 ja C-294/17

26 Nyt käsiteltävät asiat koskevat sellaisten maataloustoimien lupajärjestelmiä, jotka aiheuttavat typpilaskeumia luontodirektiivillä suojelluilla alueilla.

27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että 162:sta Alankomaissa nimetystä Natura 2000 -suojelualueesta 118:lla on liiallisten typpilaskeumien ongelma, jonka pääasiallinen kansallinen päästölähde on karjankasvatus.

28 Kyseinen tuomioistuin huomauttaa, että nämä liialliset typpilaskeumat ovat ongelma typelle herkkien luonnonvarojen säilyttämistavoitteiden saavuttamiselle Natura 2000 -alueilla. Erityisesti nämä huomattavat typpilaskeumat aiheuttavat typpikerroksen muodostumisen, jonka seurauksena monilla alueilla laskeumien ”kriittiset” arvot ylittyvät merkittävästi nimettyjen elinympäristöjen osalta. Laskeutumien kriittisen arvon ylittyminen tarkoittaa, ettei enää voida ennalta sulkea pois vaaraa siitä, että typpilaskeumien happamoittava ja/tai rehevöittävä luonne vaikuttaa kielteisesti elinympäristötyyppien laatuun.

29 Kyseinen tuomioistuin toteaa, että Alankomaiden kuningaskunta on laatinut ohjelmakeskeisen lähestymistavan luontoalueiden liiallisia typpilaskeumia koskevan ongelman ratkaisemiseksi. Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 (typpilaskeumien torjuntaa koskeva ohjelma vuosiksi 2015–2021, jäljempänä PAS), joka tuli voimaan 1.7.2015, noudattaa tätä lähestymistapaa.

30 PAS:lla on kahtalainen tavoite. Sen tavoitteena on yhtäältä suojella ja tarvittaessa ennallistaa Natura 2000 -alueita, joista siinä tehdään luettelo suotuisan suojelun tason saavuttamiseksi kansallisella tasolla, ja toisaalta mahdollistaa sellaisten taloudellisten toimintojen säilyttäminen tai kehittäminen, jotka ovat typpilaskeumien lähteitä näillä alueilla. Ohjelma perustuu myös olettamaan, jonka mukaan typpilaskeumat vähenevät ja puolet tästä vähenemisestä katsotaan ”varastoksi” kutsutuksi marginaaliksi uusille taloudellisille toiminnoille.

31 PAS:n taustalla oleva menetelmä perustuu laskeumien kriittisten arvojen määrittämiseen kunkin Natura 2000 -alueen ja nimetyn elinympäristötyypin osalta. Nämä laskeumien kriittiset arvot ovat rajoja, joiden ylittyminen tarkoittaa vaaraa siitä, että typpilaskeuman pilaava tai happamoittava luonne vaikuttaa huomattavasti elinympäristön laatuun.

32 Jokainen PAS:iin sisältyvä Natura 2000 -alue analysoidaan erikseen. Nämä analyysit, jotka toteutetaan hehtaarikohtaisesti, muodostavat yhdessä PAS:n asianmukaisen aluekohtaisen arvioinnin yleisen osan kanssa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun asianmukaisen arvioinnin. PAS:ia ja sen perustana olevaa asianmukaista arviointia sekä tätä ohjelmaa koskevaa lainsäädäntöä voidaan niiden voimaantulosta alkaen käyttää myönnettäessä typpilaskeumia aiheuttaviin toimiin liittyviä lupia.

33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että PAS sisältää myös erityisiä aluekohtaisia ennallistamistoimenpiteitä kuten hydrologiset toimenpiteet ja lisätoimenpiteet kasvillisuuden edistämiseksi sekä lähteillä suoritettavia toimenpiteitä kuten eläinsuojia ja vähäpäästöisiä lannoitusmenetelmiä koskevat toimenpiteet sekä rehu- ja hoitotoimenpiteet. Kyseisillä toimenpiteillä pyritään mahdollistamaan luonnon vastustuskyvyn parantamisen ennakointi ja typen laskeumien vähentäminen edelleen verrattuna PAS:n ulkopuolisilla sellaisilla toimenpiteillä jo saavutettuun vähenemiseen, jotka mahdollistavat autonomisen vähenemisen.

34 Lisäksi kansallinen tuomioistuin toteaa vielä, että lupamenettelyjen osalta PAS:iin liittyvässä säännöstössä erotellaan kolme hankeryhmää. Ensimmäiseksi tarvetta hankkia lupa ei sovelleta silloin, kun on kyse hankkeesta tai muusta toiminnasta, jonka aiheuttama typpilaskeuma on alle 0,05 moolia N/ha/vuosi. Toiseksi hankkeet ja muut toiminnot, jotka aiheuttavat typpilaskeuman, jonka suuruus on yli 0,05 moolia N/ha/vuosi mutta alle 1 moolia N/ha/vuosi, ovat myös sallittuja ilman ennakkolupaa, mutta niistä on välttämättä ilmoitettava. Kolmanneksi hankkeet ja muut toiminnot, jotka aiheuttavat typpilaskeuman, joka ylittää kynnysarvon 1 moolia N/ha/vuosi, edellyttävät aina luvan.

35 Viimeksi mainitussa tapauksessa asiaa käsittelevän viranomaisen on tutkittava, aiheuttaako toiminta, jota varten lupaa haetaan, typpilaskeuman suurenemisen. Tässä yhteydessä ratkaisevaa on, aiheuttaako tilanne, jonka uusi hanke tai toiminta muodostaisi, laskeumien kasvua verrattuna tilanteeseen ennen luvan myöntämistä tai verrattuna korkeimpaan tosiasiallisesti aiheutuneeseen laskeumaan 1.1.2012 ja 31.12.2014 välisenä aikana. Jos suunniteltu hanke tai toiminta ei aiheuta typpilaskeumien kasvua, viranomainen voi antaa luvan vuoden 1998 Nbw:n nojalla viitaten PAS:n perustana olevaan asianmukaiseen arviointiin. Tällöin laskeumat, jotka suunniteltu hanke tai toiminta aiheuttaa, ovat osa

tässä asianmukaisessa arvioinnissa analysoituja laskeumia. Jos hanke tai toiminta aiheuttaa typpilaskeumien kasvun, toimivaltainen viranomainen voi myöntää luvan, jos tähän tarkoitukseen on käytettävissä taloudellisen kasvun marginaali.

36 Laskelma näiden toimenpiteiden vaikutuksista on osoittanut, että typpilaskeumat vähenevät noin 13,4 kilotonnia/vuosi vuoteen 2020 mennessä verrattuna tilanteeseen, jossa PAS:n kaltaista ohjelmaa ei pantaisi täytäntöön. Jotta käytettävissä olisi varmuusmarginaali, PAS:ssa on otettu huomioon vain 6,4 kilotonnia vuodessa. Taloudellisesta kasvumarginaalista enintään 60 prosenttia voidaan myöntää PAS:n ensimmäisten kolmen vuoden aikana ja 40 prosenttia sen keston toisen puolikkaan aikana.

37 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää lisäksi, että määritelläkseen typen laskeumien tilanteen, seuratakseen niiden kehitystä ja määrittääkseen lupien myöntämistilanteen toimivaltaiset viranomaiset ovat kehittäneet välineitä, joista yksi on Aerius-ohjelmisto, joka on saatavilla Internet-sivustolla www.aerius.nl.

38 Tämän ohjelmiston kuudesta moduulista Aerius Calculator mahdollistaa osittain automatisoidun päätösmenettelyn. Tätä varten se laskee sellaisten typpilaskeumia aiheuttavien päästölähteiden osuuden, jotka käyttäjä ottaa käyttöön järjestelmässä tai tuo siihen, ja tämän osuuden avulla määritetään, voiko hanke tai toiminta aiheuttaa typpilaskeumien kautta Natura 2000 -alueella sijaitsevan typelle herkän elinympäristön huomattavan heikentymisen tai häiriön. Lisäksi se rekisteröi jatkuvasti PAS:iin kuuluvien alueiden käytössä olevan laskeumamarginaalin ja taloudellisen kasvun marginaalin.

39 On todettava, että jos valvontaohjelma osoittaa sen tarpeelliseksi, lähteellä suoritettavat toimenpiteet ja ennallistamistoimenpiteet voidaan korvata tai lisätä PAS:iin ja myönnettävää taloudellisen kasvun marginaalia voidaan mukauttaa.

Asia C-294/17

40 Noord-Brabantin lääninhallitus antoi 14.12.2015 kuusi lupaa sellaisten maatalousyritysten perustamiseen tai laajentamiseen, jotka aiheuttavat typpilaskeumia erityisesti Natura 2000 -alueilla Groote Peel ja Deurnsche Peel & Mariapeel. Nämä alueet on osoitettu Hautes Fagnesissa, joka on typelle herkkä elinympäristö. Näillä päätöksillä, yhtä lukuun ottamatta, annetaan lupa lisätä eri laajuuksissa typpilaskeumia näillä maatiloilla.

41 Kyseinen lääninhallitus on myöntänyt lupia soveltamalla muun muassa PAS:ia ja sen täytäntöön panemiseksi vuoden 1998 Nbw:ssä ja APA-asetuksessa 1.7.2015 käyttöön otettuja toimenpiteitä.

42 Yhdellä kyseisistä maatalousyrityksistä kyseinen lääninhallitus myönsi luvan, koska hanke ei lisäisi typpilaskeumia ennen PAS:n hyväksymistä tosiasiallisesti saavutettuihin arvoihin nähden. Se totesi, että olemassa olevien toimintojen aiheuttamat laskeumat on katsottu PAS:n tavoitteen kannalta kohtuullisiksi taustakuormituksiksi. Tämä lupa myönnettiin PAS:n mukaisen vaikutustenarvioinnin perusteella.

43 Muiden maatilojen osalta riidanalaiset luvat koskevat toimintoja, jotka – verrattuna ennen PAS:n voimaantuloa tosiasiallisesti aiheutettuihin tai luvallisiin laskeumiin – johtavat typpilaskeumien lisääntymiseen. Sikäli kuin nämä toiminnat aiheuttavat typpilaskeumia, jotka ylittävät 0,05 moolia N/ha/vuosi tai 1 moolia N/ha/vuosi kynnysarvon, jota sovelletaan asianomaiseen Natura 2000 -alueeseen, on myönnetty taloudellisen kasvun marginaali typpilaskeumien lisäämiseksi. Sama lääninhallitus on myöntänyt luvat PAS:n mukaisen arvioinnin perusteella.

44 Stichting Werkgroep Behoud Peel on nostanut kanteen kuudesta kyseessä olevasta luvasta, koska se katsoo, että Noord-Brabantin lääninhallitus ei voi myöntää niitä kansallisen lainsäädännön nojalla, koska kyseisessä lainsäädännössä ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön luontodirektiivin 6 artiklaa.

45 Tältä osin tämä ympäristönsuojelujärjestö väittää aluksi, ettei ohjelma voi korvata yksittäistä arviointia, jota luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa edellytetään sellaisten hankkeiden osalta, jotka saattavat vaikuttaa merkittävästi Natura 2000 -alueisiin. Tämän jälkeen se väittää, että laskeumilla, jotka alittavat kansallisessa lainsäädännössä vahvistetun kynnysarvon tai enimmäismäärän, voi olla merkittäviä vaikutuksia. Se lisää, että PAS:n perustana oleva asianmukainen arviointi ei ole mainitun direktiivin mukainen, koska direktiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdassa edellytetään tarvittavien suojelutoimenpiteiden hyväksymistä. Lisäksi se katsoo, että tämä arviointi sisältää lähdettä koskevia toimenpiteitä ja luonteeltaan korvaavia ennallistamistoimenpiteitä, ja toteaa lopuksi, että on luontodirektiivin 6 artiklan vastaista, että taloudellisen kasvun marginaali voidaan myöntää ennen kuin toimenpiteet ovat tuottaneet myönteisiä vaikutuksia.

46 Noord-Brabantin lääninhallituksen mukaan PAS:lla ja siihen liittyvällä lainsäädännöllä varmistetaan luontodirektiivin 6 artiklan asianmukainen täytäntöönpano. Tämän artiklan mukaisesti PAS sisältää arvion mahdollisesta typen aiheuttamasta pilaantumisesta ottamalla huomioon kaikkien niiden Natura 2000 -alueiden suojelutavoitteet, jotka sisältävät tälle alkuaineelle herkän luonnonperinnön.

47 Kyseisen arvioinnin tekijät ovat kaikilla näillä alueilla tutkineet, ettei ole perusteltua tieteellistä epäilystä siitä, että – huolimatta laskeumamarginaalin ja taloudellisen kasvun marginaalin myöntämisestä hankkeille ja toiminnoille ja kun otetaan huomioon PAS:n sisältämät lähdettä koskevat toimenpiteet ja ennallistamistoimenpiteet – typelle herkän luonnonperinnön suojelutavoitteet saavutetaan ja että sen suojelu taataan. PAS:n mahdollistamat hankkeiden ja toimintojen laskeumamarginaali ja taloudellisen kasvun marginaali on arvioitu asianmukaisesti. Tästä arvioinnista seuraa, että elinympäristötyyppien laatu ei heikkene ja ettei Natura 2000 -alueiden luontaisille ominaispiirteille aiheuteta haittaa.

48 Noord-Brabantin lääninhallituksen mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei missään tapauksessa voida päätellä, että luontodirektiivissä ei hyväksytä ohjelmakeskeistä lähestymistapaa.

49 Tässä tilanteessa Raad van State (Alankomaiden ylin hallintotuomioistuin) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Ovatko luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohta esteenä lainsäädännölle, joka johtaa siihen, että hankkeet ja muut toiminnot, jotka aiheuttavat typpilaskeumia, jotka eivät ylitä kynnys- tai raja-arvoa, vapautetaan lupavelvoitteesta ja sallitaan näin ilman erillistä hyväksyntää, kun otetaan huomioon, että kaikkien hankkeiden ja muiden toimintojen, joita lainsäädäntö koskee, kokonaisvaikutukset on arvioitu ennen kyseisen lainsäädännön voimaantuloa?

2) Ovatko luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohta esteenä sille, että asianmukainen arviointi, joka on tehty sellaista ohjelmaa varten, jossa on arvioitu määrätty typpilaskeuman kokonaismäärä, asetetaan luvan (erillinen hyväksyntä) myöntämisen perusteeksi hankkeelle tai muulle toiminnolle, joka aiheuttaa typpilaskeumia, jotka vaihtelevat ohjelmassa vahvistetun marginaalin sisällä?

3) Voidaanko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa asianmukaisessa arvioinnissa, joka on tehty [PAS-ohjelman] kaltaista ohjelmaa varten, ottaa huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdan velvoitteiden perusteella toteutettujen suojelutoimenpiteiden ja tarpeellisten toimenpiteiden myönteiset vaikutukset olemassa oleviin luontotyyppeihin ja elinympäristöihin?

3a) Mikäli kolmanteen kysymykseen vastataan myöntävästi: voidaanko suojelutoimenpiteiden ja tarpeellisten toimenpiteiden myönteiset vaikutukset ottaa huomioon tiettyä ohjelmaa varten tehdyssä asianmukaisessa arvioinnissa, jos toimenpiteitä ei ole tehty sanotun arvioinnin ajankohtana eikä niiden myönteinen vaikutus ole vielä toteutunut?

Onko tässä yhteydessä – jos lähtökohtana pidetään sitä, että vaikutusten arviointi sisältää tällaisten toimenpiteiden vaikutuksia koskevat lopulliset johtopäätökset, jotka perustuvat parhaaseen tieteelliseen tietoon asiassa – merkitystä sillä, että kyseisten toimenpiteiden toteutusta ja tuloksia valvotaan, ja jos ilmenee, että vaikutukset ovat epäedullisempia kuin mistä sanotussa arvioinnissa on lähdetty, toteutetaan tarvittaessa mukauttamisia?

4) Voidaanko typpilaskeumien autonomisen vähentymisen, joka ilmenee [PAS:n] voimassaoloaikana, myönteiset vaikutukset ottaa huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa asianmukaisessa arvioinnissa?

   Onko tässä yhteydessä – jos lähtökohtana pidetään sitä, että vaikutusten arviointi sisältää tällaista kehitystä koskevat lopulliset johtopäätökset, jotka perustuvat parhaaseen tieteelliseen tietoon asiassa – merkitystä sillä, että typpilaskeumien autonomista vähentymistä valvotaan, ja jos ilmenee, että vaikutukset ovat epäedullisempia kuin mistä sanotussa arvioinnissa on lähdetty, toteutetaan tarvittaessa mukauttamisia?

5) Voidaanko [PAS:n] yhteydessä toteutettuja ennallistamistoimia, joilla on tarkoitus ehkäistä tietyn luontoa kuormittavan tekijän – kuten typpilaskeuman – haitalliset vaikutukset olemassa oleville luontotyypeille tai elinympäristöille, pitää 15.5.2014 annetun tuomion Briels ym. (C-521/12, EU:C:2014:330) 28 kohdassa tarkoitettuina suojelutoimina, jotka voidaan ottaa huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa asianmukaisessa arvioinnissa?

5a) Mikäli viidenteen kysymykseen vastataan myöntävästi: voidaanko suojelutoimenpiteiden myönteiset vaikutukset, jotka saadaan huomioida asianmukaisessa arvioinnissa, ottaa siinä huomioon, jos sanotun arvioinnin ajankohtana toimenpiteitä ei ole tehty eikä niiden myönteinen vaikutus ole vielä toteutunut?

   Onko tässä yhteydessä – jos lähtökohtana pidetään sitä, että vaikutusten arviointi sisältää tällaisten toimenpiteiden vaikutuksia koskevat lopulliset johtopäätökset, jotka perustuvat parhaaseen tieteelliseen tietoon asiassa – merkitystä sillä, että kyseisten toimenpiteiden toteutusta ja tuloksia valvotaan, ja jos ilmenee, että vaikutukset ovat epäedullisempia kuin mistä sanotussa arvioinnissa on lähdetty, toteutetaan tarvittaessa mukauttamisia?”

Asia C-293/17

50 Gelderlandin lääninhallitus hylkäsi 23.6.2015 antamallaan päätöksellä perusteettomana ympäristöjärjestöjen eli Coöperatie Mobilisation for the Environmentin ja Vereniging Leefmilieun oikaisuvaatimuksen kyseisen hallituksen päätöksestä olla määräämättä seuraamuksia yritykselle, jonka karjankasvatustoiminnasta aiheutuu typpilaskeumia Natura 2000 -alueilla. Limburgin lääninhallitus hylkäsi myös kolmella 14.7.2015 tekemällään päätöksellä perusteettomina samoja toimia koskeneet analogiset oikaisuvaatimukset. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävinä olevat asiat koskevat näitä neljää päätöstä.

51 Vaikka vapautus karjan laiduntamista ja lannoitteiden levittämistä maahan ja maan päälle koskevasta lupavelvoitteesta tuli voimaan vasta näiden päätösten antamisen jälkeen eli ensimmäiseksi soveltamalla vuoden 1998 Nbw:tä ja 1.1.2017 jälkeen soveltamalla Wnb:tä, lääninhallitukset pyytävät, että tämä lainsäädäntö otetaan huomioon valitusten käsittelyssä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseiset valitukset on tutkittava Gelderlandin lääninhallituksen ympäristöasioita koskevan päätöksen ja Limburgin lääninhallituksen ympäristöasioita koskevan päätöksen pohjalta. Kyseinen tuomioistuin huomauttaa vielä, että asianmukainen arviointi, johon näillä päätöksillä annettu vapautus perustuu, on PAS:ia varten suoritettu arviointi kokonaisuudessaan.

52 Coöperatie Mobilisation for the Environment UA ja Vereniging Leefmilieu väittävät kansallisessa tuomioistuimessa, että maatalousyritysten toiminnot ovat omiaan heikentämään elinympäristön laatua ja että ne ovat näin ollen vuoden 1998 Nbw:n 19d §:n 1 momentin nojalla lupavelvollisia.

53 Limburgin lääninhallitus ja Gelderlandin lääninhallitus väittävät, että karjan laiduntaminen ja lannan levittäminen ovat tosin vuoden 1998 Nbw:n 19d §:n 1 momentissa tarkoitettuja ”muita toimintoja” mutta ettei kyseisestä säännöksestä seuraa velvollisuutta hankkia lupaa näiden muiden toimintojen harjoittamiseen, koska ei ole mitään syytä olettaa, että ne vaikuttaisivat Natura 2000 -alueisiin.

54 Nämä lääninhallitukset huomauttavat, että PAS:ia hyväksyttäessä suoritetun asianmukaisen arvioinnin mukaan on poissuljettua, että laiduntamisella ja lannoitteiden levittämisellä vuoden 2014 aikana toteutetussa mittakaavassa olisi merkittäviä seurauksia, ja että näistä toiminnoista seuraava typpilaskeumien kasvu voidaan keskimäärin sulkea pois vuoden 2014 jälkeen.

55 Erityisesti Limburgin lääninhallitus näyttää nojautuvan siihen päätelmään, että sekä laiduntaminen että lannoittaminen ovat vuoden 1998 Nbw:ssä tarkoitettua ”olemassa olevaa käyttöä” ja että ne siis olivat sallittuja ennen kuin luontodirektiivin 6 artiklaa alettiin soveltaa asianomaisilla Natura 2000 -alueilla.

56 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että asiassa C-294/17 muotoiltujen kysymysten lisäksi ennakkoratkaisupyynnössä asiassa C-293/17 esitetään yhtäältä kysymys siitä, onko karjan laiduntamista ja lannan levittämistä sisältävä toiminta katsottava luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuksi hankkeeksi ja onko tämän direktiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaista myöntää vapautus, jonka perusteella yritys voi harjoittaa tällaista toimintaa ilman yksittäistapauksessa myönnettävää lupaa. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee toisaalta, riittääkö – koska on kyse ainoasta asianmukaisesta toimenpiteestä, joka mahdollistaa puuttumisen olemassa oleviin tai tuleviin toimiin, jotka voivat heikentää tai vahingoittaa merkittävästi luonnonaluetta – toimivalta määrätä Wnb:n 2.4 §:ssä säädettyjä velvoitteita varmistamaan luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan noudattamisen.

57 Tässä tilanteessa Raad van State päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voiko toiminto, joka ei kuulu YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetun hankkeen käsitteen piiriin, koska se ei ole fyysistä kajoamista luonnonympäristöön, olla luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu hanke sen vuoksi, että toiminto voi vaikuttaa merkittävästi Natura 2000 -alueeseen?

2) Mikäli lähtökohtana pidetään sitä, että lannoitteiden maahan tai maan päälle levittäminen on hanke, onko siinä tapauksessa, että sitä tapahtui laillisesti ennen kuin luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa alettiin soveltaa Natura 2000 -alueeseen ja sitä tapahtuu yhä edelleen, todettava, että kyse on yhdestä hankkeesta, myös jos lannoittamista ei ole toteutettu jatkuvasti samoilla mailla, samoina määrinä ja samoilla tekniikoilla?

Onko sen arvioinnissa, onko kyse yhdestä ja samasta hankkeesta, olennaista se, ettei typpilaskeuma ole lisääntynyt lannoitteiden maahan tai maan päälle levittämisen takia sen jälkeen, kun luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa alettiin soveltaa Natura 2000 -alueeseen?

3) Onko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta esteenä lainsäädännölle, joka johtaa siihen, että toiminto, joka liittyy erottamattomasti hankkeeseen ja jota on siten myös pidettävä hankkeena, kuten lypsykarjatilan harjoittamaa karjan laiduntamista, vapautetaan lupavelvoitteesta, minkä seurauksena kyseinen toiminto ei edellytä erillistä lupaa, kun lähtökohtana pidetään sitä, että ilman lupaa sallitun toiminnon vaikutukset alueeseen on arvioitu ennen kyseisen lainsäädännön voimaantuloa?

3a. Onko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta esteenä lainsäädännölle, joka johtaa siihen, että tietty hankeryhmä, kuten lannoitteiden maahan tai maan päälle levittäminen, vapautetaan lupavelvoitteesta ja katsotaan siten sallituksi ilman erillistä hyväksyntää, kun lähtökohtana pidetään sitä, että ilman lupaa sallittujen hankkeiden vaikutukset alueeseen on arvioitu ennen kyseisen lainsäädännön voimaantuloa?

4) Täyttääkö karjan laiduntamisen ja lannoitteiden maahan tai maan päälle levittämisen lupavelvoitteesta vapauttamisen perusteena oleva asianmukainen arviointi, jonka lähtökohtana on näiden toimintojen tosiasiallinen ja ennakoitavissa oleva laajuus ja intensiteetti ja jossa on todettu, että keskimäärin tarkasteltuna typpilaskeumat eivät lisäänny näiden toimintojen seurauksena, luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa asetetut vaatimukset?

4a) Onko tässä yhteydessä merkitystä sillä, että lupavelvoitetta koskeva poikkeus liittyy [PAS:iin], jossa lähtökohtana on kokonaistyppilaskeuman vähentyminen Natura 2000 -alueiden typelle herkillä luontoalueilla, että typpilaskeumien vuotuista kehitystä Natura 2000 -alueilla valvotaan tässä ohjelmassa ja että tarvittaessa toteutetaan mukauttamistoimia, mikäli vähentyminen on pienempää kuin mitä PAS:n mukaisessa asianmukaisessa arvioinnissa on vahvistettu?

5) Voidaanko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa asianmukaisessa arvioinnissa, joka on tehty [PAS:n] kaltaista ohjelmaa varten, ottaa huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdan velvoitteiden perusteella toteutettujen suojelutoimenpiteiden ja tarpeellisten toimenpiteiden myönteiset vaikutukset olemassa oleviin luontotyyppeihin ja elinympäristöihin?

5a) Mikäli viidenteen kysymykseen vastataan myöntävästi: voidaanko suojelutoimenpiteiden ja tarpeellisten toimenpiteiden myönteiset vaikutukset ottaa huomioon asianmukaisessa arvioinnissa tiettyä ohjelmaa varten, jos toimenpiteitä ei ole tehty sanotun arvioinnin ajankohtana eikä niiden myönteinen vaikutus ole vielä toteutunut?

Onko tässä yhteydessä – jos lähtökohtana pidetään sitä, että alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointi sisältää tällaisten toimenpiteiden vaikutuksia koskevat lopulliset johtopäätökset, jotka perustuvat parhaaseen tieteelliseen tietoon asiassa – merkitystä sillä, että kyseisten toimenpiteiden toteutusta ja tuloksia valvotaan, ja jos ilmenee, että vaikutukset ovat epäedullisempia kuin mistä sanotussa arvioinnissa on lähdetty, toteutetaan tarvittaessa mukauttamisia?

6) Voidaanko typpilaskeumien autonomisen vähentymisen, joka ilmenee [PAS:n] voimassaoloaikana, myönteiset vaikutukset ottaa huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa asianmukaisessa arvioinnissa?

Onko tässä yhteydessä – jos lähtökohtana pidetään sitä, että alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointi sisältää tällaista kehitystä koskevat lopulliset johtopäätökset, jotka perustuvat parhaaseen tieteelliseen tietoon asiassa – merkitystä sillä, että typpilaskeumien autonomista vähentymistä valvotaan, ja jos ilmenee, että vaikutukset ovat epäedullisempia kuin mistä sanotussa arvioinnissa on lähdetty, toteutetaan tarvittaessa mukauttamisia?

7) Voidaanko tietyn ohjelman, kuten [PAS:n], yhteydessä toteutettavia ennallistamistoimia, joilla ehkäistään tietyn luontoa kuormittavan tekijän – kuten typpilaskeuman – haitalliset vaikutukset olemassa oleville luontotyypeille tai elinympäristöille, pitää 15.5.2014 annetun tuomion Briels ym. (C-521/12, EU:C:2014:330) 28 kohdassa tarkoitettuina suojelutoimina, jotka voidaan ottaa huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa asianmukaisessa arvioinnissa?

7a) Mikäli seitsemänteen kysymykseen vastataan myöntävästi: voidaanko suojelutoimenpiteiden myönteiset vaikutukset, jotka saadaan huomioida asianmukaisessa arvioinnissa, ottaa siinä huomioon, jos sanotun arvioinnin ajankohtana toimenpiteitä ei ole tehty eikä niiden myönteinen vaikutus ole vielä toteutunut?

Onko tässä yhteydessä – jos lähtökohtana pidetään sitä, että alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointi sisältää tällaisten toimenpiteiden vaikutuksia koskevat lopulliset johtopäätökset, jotka perustuvat parhaaseen tieteelliseen tietoon asiassa – merkitystä sillä, että kyseisten toimenpiteiden toteutusta ja tuloksia valvotaan, ja jos ilmenee, että vaikutukset ovat epäedullisempia kuin mistä sanotussa arvioinnissa on lähdetty, toteutetaan tarvittaessa mukauttamisia?

8) Onko Wnb:n 2.4 §:ssä säädetty toimivalta, jota toimivaltaisen viranomaisen on käytettävä velvoitteiden määräämiseen, jos se on Natura 2000 -alueen suojelutavoitteiden kannalta tarpeen, riittävä ennaltaehkäisevä väline luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan täytäntöön panemiseksi karjan laiduntamisen ja lannoitteiden maahan tai maan päälle levittämisen osalta?”

58 Unionin tuomioistuimen presidentin 19.6.2017 antamalla määräyksellä asiat C-293/17 ja C-294/17 yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten, ja toiseksi siinä hyväksyttiin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä pyyntö etusijan antamisesta näiden asioiden käsittelylle.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys asiassa C-293/17

59 Ensimmäisellä kysymyksellään asiassa C-293/17 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että karjan laiduntaminen ja lannoitteiden levittäminen maahan tai maan päälle lähellä Natura 2000 -alueita voidaan katsoa kyseisessä säännöksessä tarkoitetuksi ”hankkeeksi” sillä perusteella, että niillä todennäköisesti on merkittäviä seurauksia kyseisille alueille, vaikka oletettaisiin, että nämä toimet – koska ne eivät tarkoita fyysistä luonnonympäristöön kajoamista – eivät ole YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu hanke.

60 Ensiksi on todettava, että vaikka luontodirektiivi ei sisällä käsitteen ”hanke” määritelmää, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu hankkeen käsite on merkityksellinen tarkasteltaessa tätä käsitettä luontodirektiivissä (ks. vastaavasti tuomio 14.1.2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, sisältyvätkö karjan laiduntaminen ja lannoitteiden levittäminen maahan tai maan päälle luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun hankkeen käsitteeseen, koska unionin tuomioistuin on tarkentanut 17.3.2011 annetun tuomion Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym. (C-275/09, EU:C:2011:154) 24 kohdassa, että voimassa olevan luvan uusimista ei voida pitää YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuna hankkeena, koska kyse ei ole alueen fyysistä olotilaa muuttavista töistä tai kajoamisesta.

62 Tässä yhteydessä on huomattava, että unionin tuomioistuin on kyseisessä tuomiossa esittämällä edellytyksen alueen fyysistä olotilaa muuttavista töistä tai kajoamisesta täsmentänyt direktiivin 85/337 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua käsitettä ”hanke” ja erityisesti siihen sisältyvää vaatimusta ”luonnonympäristöön kajoamisesta”.

63 On kuitenkin selvää, että edellytyksistä, jotka liittyvät ”töihin”, ”fyysistä olotilaa muuttavaan kajoamiseen” tai ”luonnonympäristöön kajoamiseen”, ei säädetä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa, jossa edellytetään asianmukaista arviointia erityisesti silloin, kun hanke saattaa vaikuttaa alueeseen ”merkittävästi”.

64 Näin ollen YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa määritellään siinä tarkoitettu ”hanke” liittämällä siihen edellytyksiä, joita ei ole täsmennetty luontodirektiivin vastaavassa säännöksessä.

65 Tältä osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että koska direktiivin 85/337 sisältämä käsitteen ”hanke” määritelmä on suppeampi kuin luontodirektiivissä tarkoitettu hanke, toiminnan on, jos se kuuluu direktiivin 85/337 soveltamisalaan, sitä suuremmalla syyllä kuuluttava luontodirektiivin soveltamisalaan (ks. vastaavasti tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, 26 ja 27 kohta).

66 Tästä seuraa, että jos toiminta katsotaan YVA-direktiivissä tarkoitetuksi ”hankkeeksi”, se voi olla luontodirektiivissä tarkoitettu ”hanke”. Pelkästään se, että toimintaa ei voida katsoa YVA-direktiivissä tarkoitetuksi ”hankkeeksi”, ei kuitenkaan sellaisenaan riitä osoittamaan, että se ei voi sisältyä luontodirektiivissä tarkoitettuun hankkeen käsitteeseen.

67 Toiseksi sen määrittämiseksi, voidaanko karjan laiduntaminen tai lannoitteiden levittäminen maahan tai maan päälle katsoa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuksi ”hankkeeksi”, on tutkittava, saattaako tällainen toiminta vaikuttaa merkittävästi suojeltuun alueeseen.

68 Luontodirektiivin johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen mukaan suunnitelmat tai ohjelmat, joilla voidaan vaikuttaa merkittävästi suojelualueeksi osoitetun tai myöhemmin osoitettavan alueen suojeluun, on arvioitava asianmukaisella tavalla. Tätä perustelukappaletta ilmentää kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohta, jossa säädetään muun muassa, että suunnitelmia tai hankkeita, jotka ovat omiaan vaikuttamaan kyseessä olevaan alueeseen merkittävästi, ei voida hyväksyä ilman etukäteistä arviointia niiden vaikutuksista alueelle (tuomio 12.4.2018, People Over Wind ja Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

69 Nyt käsiteltävässä asiassa edellä 27 kohdassa esitetyistä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteamuksista johtuu, että monilla Alankomaissa sijaitsevilla Natura 2000 -alueilla on ollut ongelmana liiallinen typpilaskeuma ja että pääasiallinen kansallinen päästöjen lähde on maatalousala.

70 Tässä yhteydessä – kuten myös julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 117 ja 126 kohdassa – on tutkittava, ovatko sellaiset toiminnat kuten lannoitteiden levittäminen maahan tai maan päälle ja karjan laiduntaminen yhteensopivia Gelderlandin ja Limburgin läänien suojelualueiden suojelutavoitteiden kanssa vai voivatko nämä toiminnat vaikuttaa merkittävästi kyseisiin alueisiin.

71 Lisäksi ei voida – kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 118 kohdassa – sulkea pois sitä, että sellaiset toiminnat kuten karjan laiduntaminen ja lannoitteiden levittäminen maahan tai maan päälle sisältyvät joka tapauksessa YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun käsitteeseen ”hanke”.

72 On nimittäin todettava lannoitteen levittämisestä, että tällainen toiminta voi muokata maaperän ominaisuuksia rikastuttamalla sitä ravintoaineilla ja olla näin kajoamista, joka muuttaa alueen fyysistä olotilaa mainitun direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla, ja karjan laiduntamisesta, että laiduntamisen aloittaminen voisi vastata tässä säännöksessä tarkoitettua ”rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista”, erityisesti jos tällainen toteuttaminen tarkoittaa nyt käsiteltävän asian tilanteessa tällaisen laiduntamisen väistämätöntä tai ohjelmoitua kehitystä, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.

73 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen asiassa C-293/17 on vastattava, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että karjan laiduntaminen ja lannoitteiden levittäminen maahan tai maan päälle lähellä Natura 2000 -alueita voidaan katsoa kyseisessä säännöksessä tarkoitetuksi ”hankkeeksi”, vaikka oletetaan, että nämä toiminnat eivät ole YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja ”hankkeita”, koska ne eivät merkitse fyysistä luonnonympäristöön kajoamista.

Asiassa C-293/17 esitetty toinen kysymys

74 Toisella kysymyksellään asiassa C-293/17 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että sellaista toistuvaa toimintaa kuten lannoitteiden levittäminen maahan tai maan päälle, jolle on annettu kansallisen lainsäädännön mukainen lupa ennen tämän direktiivin voimaantuloa, voidaan pitää mainitussa säännöksessä tarkoitettuna yhtenä ja samana hankkeena, minkä vuoksi mainittu toiminta ei kuulu kyseisen säännöksen soveltamisalaan.

75 Vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiin on muistettava, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan hankkeita, jotka ovat omiaan vaikuttamaan kyseiseen alueeseen merkittävästi, ei voida hyväksyä ilman etukäteistä arviointia niiden vaikutuksista siihen.

76 Jos lannoitteiden levittäminen maahan tai maan päälle lähellä Natura 2000 -alueita voidaan katsoa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuksi ”hankkeeksi”, on tutkittava sen seikan vaikutusta kyseisen säännöksen soveltamiseen, että kyseinen toiminta on ollut kansallisen lainsäädännön mukaan sallittua ennen tämän direktiivin voimaantuloa.

77 Tästä unionin tuomioistuin on jo tarkentanut, ettei tämä seikka itsessään estä sitä, että tällaista toimintaa voidaan pitää jokaisen seuraavan kajoamisen osalta luontodirektiivissä tarkoitettuna erillisenä hankkeena, sillä muuten riskinä on, että tämä toiminta jätetään pysyvästi 6 artiklan 3 artiklassa tarkoitetun sen vaikutuksia alueeseen koskevan etukäteisarvioinnin ulkopuolelle (ks. vastaavasti tuomio 14.1.2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, 41 ja 42 kohta).

78 On kuitenkin todettava, että jos tietyt toiminnot – kun otetaan huomioon muun muassa niiden toistuvuus, luonne ja toteuttamisedellytykset – on katsottava yhdeksi toimenpiteeksi, näitä toimintoja voidaan pitää luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna yhtenä ja samana hankkeena (ks. vastaavasti tuomio 14.1.2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, 47 kohta).

79 Nyt esillä olevassa asiassa – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 132–134 kohdassa – maatalousmaiden säännöllisellä lannoituksella on yksi yhteinen tarkoitus, nimittäin peltojen viljely maatalousyrityksissä, ja se voi muodostaa yhden ainoan toiminnan, jolle on luonteenomaista mainitun toiminnan jatkuvuus alueella samoissa toteuttamisolosuhteissa tähän yhteiseen tavoitteeseen pyrittäessä.

80 Tässä tapauksessa tällaista yhtä ainoaa toimintaa, joka oli sallittu ja jota harjoitettiin säännöllisesti ennen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan soveltamisen aloittamista kyseisellä alueella, voidaan pitää kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna yhtenä ainoana hankkeena, jolloin uutta hyväksymismenettelyä ei tarvita.

81 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin kysyy, voidaanko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa ja näin ollen kyseisessä säännöksessä tarkoitettua vaatimusta ”asianmukaisesta arvioinnista” soveltaa, kun yhtäältä lannoittaminen on tehty eri lohkoilla, vaihtelevassa määrin ja erilaisin menetelmin, jotka muuttuvat ajan myötä teknisten ja lainsäädännöllisten muutosten johdosta, ja kun toisaalta lannoitteiden levittämisen aiheuttamat typpilaskeumat eivät ole yleisesti lisääntyneet mainitun säännöksen voimaantulon jälkeen.

82 Tältä osin on huomautettava, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta sisältää ennalta varautumisen periaatteen, ja sen perusteella voidaan tehokkaasti estää aiottujen suunnitelmien tai hankkeiden haitat suojelualueiden koskemattomuuteen (tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä), C-441/17, EU:C:2018:255, 118 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin ollen edellä 68 kohdassa

mainitun unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ratkaiseva peruste ratkaistaessa, edellyttääkö uusi hanke sen vaikutusten asianmukaisen arvioinnin toteuttamista, on se mahdollisuus, että tämä hanke vaikuttaa merkittävästi suojeltuun alueeseen.

83 Näin ollen silloin, kun toiminta ei ole jatkuvaa eikä se pysy samana toteuttamispaikan ja -olosuhteiden osalta, toistuvaa lannoitteiden maahan tai maan päälle levittämistoimintaa ei voida pitää luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna yhtenä ja samana hankkeena. Tapauksen mukaan voi olla kyse uusista hankkeista, jotka edellyttävät kyseisessä säännöksessä tarkoitettua asianmukaista arviointia, jolloin päätös velvollisuudesta tehdä tällainen arviointi riippuu kussakin tapauksessa perusteesta, joka koskee tällaiseen toimintaan näin vaikuttaneiden muutosten aiheuttamaa merkittävän haitan vaaraa suojellulla alueella.

84 Näin ollen se, että lannoitteiden maahan tai maan päälle levittämisen aiheuttamat typpilaskeumat eivät ole kokonaisuudessaan lisääntyneet luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan voimaantulon jälkeen, on merkityksetöntä siltä osin, onko uudelle hankkeelle suoritettava asianmukainen arviointi, koska tämä seikka ei voi sulkea pois vaaraa siitä, että typpilaskeumat kyseisillä suojelualueilla ovat lisääntyneet ja että ne tämän vuoksi vaikuttavat johonkin niistä merkittävästi.

85 On vielä lisättävä, että vaikka hankkeelle on annettu lupa ennen kuin luontodirektiivissä säädettyä suojelujärjestelmää on alettu soveltaa kyseessä olevaan alueeseen ja näin ollen tällaista hanketta eivät koske tämän direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa vahvistetut säännöt menettelystä, joka koskee ennakkoarviointia, hankkeen toteuttaminen kuuluu kuitenkin kyseisen direktiivin 6 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan. Tarkemmin katsottuna toiminta on luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaista vain, jos on taattu, ettei se aiheuta minkäänlaista häiriötä, joka voi vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin, erityisesti sen suojelutavoitteisiin. Jo se, että on olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että toiminta suojelualueella aiheuttaa merkittäviä häiriöitä, voi olla mainitun säännöksen vastaista (ks. vastaavasti tuomio 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen ym., C-399/14, EU:C:2016:10, 33, 41 ja 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

86 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen asiassa C-293/17 on vastattava, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että lannoitteiden maahan tai maan päälle levittämisen kaltaista toistuvaa toimintaa, joka oli kansallisen lainsäädännön mukaan sallittu ennen luontodirektiivin voimaantuloa, voidaan pitää kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna yhtenä ja samana hankkeena, jolloin uutta hyväksymismenettelyä ei tarvita, jos se muodostaa yksittäisen toiminnan, jolle on luonteenomaista yhteinen tavoite ja jatkuvuus ja jonka osalta erityisesti toteuttamispaikka ja -olosuhteet ovat samat. Vaikka yksittäinen hanke on hyväksytty ennen kuin tällä samalla säännöksellä säädettyä suojelujärjestelmää alettiin soveltaa kyseisellä alueella, hankkeen täytäntöönpano voi kuitenkin kuulua direktiivin 6 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan.

Asiassa C-294/17 esitetty toinen kysymys

87 Aluksi on muistutettava, että vaikka luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa pyritään varmistamaan sama suojelun taso (tuomio 12.4.2018, People Over Wind ja Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), näillä säännöksillä on eri tarkoitus, koska ensimmäisellä pyritään toteuttamaan ehkäiseviä toimenpiteitä, kun taas toisessa säädetään arviointimenettelystä, jonka tarkoituksena on taata ennakkovalvonnan avulla, että suunnitelma tai hanke, joka ei liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen mutta joka on omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi, hyväksytään vain, jos se ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen (tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä), C-441/17, EU:C:2018:255, 108 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

88 Käsiteltävässä tapauksessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset koskevat sellaisille maatalousyrityksille annettua lupaa, joiden typpilaskeumien tarkastaminen suojelualueilla perustuu PAS:n kaltaisen ohjelman asianmukaiseen vaikutustenarviointiin, joka on tehty ennen tämän ohjelman hyväksymistä.

89 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset koskevat siis luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa.

90 Toisella kysymyksellään asiassa C-294/17 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy olennaisesti, onko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle ohjelmakeskeiselle lainsäädännölle, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat hyväksyä hankkeita käyttämällä perusteena tässä säännöksessä tarkoitettua ”asianmukaista arviointia”, joka on tehty ennalta ja jossa määritetty typpilaskeumien kokonaismäärä on todettu yhteensopivaksi mainitun lainsäädännön suojelutavoitteiden kanssa.

91 Kuten edellä 87 kohdassa on huomautettu, luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa säädetään arviointimenettelystä, jonka tarkoituksena on varmistaa ennakkoon, että hanke, joka ei liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen mutta joka on omiaan vaikuttamaan tällaiseen alueeseen merkittävästi, hyväksytään vain, jos se ei vaikuta alueen koskemattomuuteen.

92 Arviointimenettelyn ensimmäisessä vaiheessa, jota säännöksen ensimmäinen virke koskee, jäsenvaltioiden edellytetään arvioivan asianmukaisesti suunnitelman tai hankkeen vaikutukset suojelualueeseen, kun on todennäköistä, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi (tuomio 21.7.2016, Orleans ym., C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

93 Kun otetaan huomioon ennalta varautumisen periaate, suunnitelmaa tai hanketta, joka ei suoraan liity alueen käyttöön tai ole tarpeellinen sen käytön kannalta mutta saattaa vaarantaa sen suojelutavoitteita, täytyy pitää sellaisena, että se on omiaan vaikuttamaan merkittävästi tähän alueeseen. Mainittua vaaraa on arvioitava erityisesti alueen, jota tämä suunnitelma tai hanke koskee, ominaisuuksien ja erityisten ympäristöolosuhteiden valossa (tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä), C-441/17, EU:C:2018:255, 112 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

94 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 40 kohdassa, luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä edellytetään pääsääntöisesti suunnitelmien tai hankkeiden erillistä tutkintaa.

95 Alueelle suunnitelmasta tai hankkeesta aiheutuvien vaikutusten asianmukainen arviointi merkitsee kuitenkin sitä, että on yksilöitävä suunnitelman tai hankkeen kaikki näkökohdat, jotka voivat yksinään tai yhdistettyinä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa vaikuttaa kyseisen alueen suojelutavoitteisiin (tuomio 25.7.2018, Grace ja Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

96 Tässä yhteydessä on todettava – kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 42–44 kohdassa –, että PAS:ia hyväksyttäessä tehdyn kaltainen ennakollinen vaikutusten kokonaisarviointi mahdollistaa eri typpilaskeumien kyseisille alueille aiheuttamien mahdollisten kumulatiivisten vaikutusten tutkimisen.

97 Se, että tällainen yleisen tason arviointi mahdollistaa eri hankkeiden kumulatiivisten vaikutusten paremman tutkimisen, ei kuitenkaan merkitse sitä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö välttämättä täyttää kaikki luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan vaatimukset.

98 Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen perusteella tehdyssä arvioinnissa ei nimittäin saa olla aukkoja, ja siinä pitää olla täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys asianomaisella suojelualueella suunniteltujen suunnitelmien ja hankkeiden vaikutuksista (tuomio 25.7.2018, Grace ja Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

99 Lisäksi luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetussa arviointimenettelyn toisessa vaiheessa, joka seuraa suunnitelman tai hankkeen vaikutuksista asianomaiseen alueeseen tehtyä asianmukaista arviointia, asetetaan edellytykseksi tällaisen hankkeen hyväksymiselle, että se ei saa vaikuttaa kyseisen alueen koskemattomuuteen (ks. vastaavasti tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä), C-441/17, EU:C:2018:255, 115 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

100 Tämä säännös sisältää siten ennalta varautumisen periaatteen, ja sen avulla voidaan tehokkaasti estää se, että aiotut suunnitelmat tai hankkeet vaikuttavat suojelualueiden koskemattomuuteen. Lievemmän hyväksymiskriteerin avulla ei voida taata yhtä tehokkaasti kyseisen säännöksen kohteena olevan alueiden suojelutavoitteen saavuttamista (tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä), C-441/17, EU:C:2018:255, 118 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

101 Varmistaakseen, että kaikki edellä esitetyt vaatimukset täyttyvät, kansallisten tuomioistuinten on tutkittava perusteellisesti ja kattavasti luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun ”asianmukaisen arvioinnin” tieteellinen luotettavuus, kun siihen kuuluu ohjelmallinen lähestymistapa ja sen erilaiset täytäntöönpanotavat, mukaan lukien muun muassa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen ohjelmiston, jonka tarkoituksena on avustaa lupamenettelyssä, käyttö. Ainoastaan, jos kansallinen tuomioistuin on vakuuttunut siitä, että ennalta tehty arviointi täyttää kyseiset vaatimukset, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat perustellusti voineet antaa luvan tällaiseen yksittäiseen hankkeeseen tällaisen arvioinnin perusteella.

102 Tästä on todettava, että luontodirektiivin 1 artiklan e alakohdan mukaan luontotyypin suojelun taso katsotaan ”suotuisaksi”, jos muun muassa sen luontainen levinneisyys sekä alueet, joilla sitä esiintyy tällä alueella, ovat vakaita tai laajenemassa ja jos erityinen rakenne ja erityiset toiminnot, jotka ovat tarpeen sen säilyttämiseksi pitkällä aikavälillä, ovat olemassa ja säilyvät todennäköisesti ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa.

103 Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa on niin, että jos luontotyypin suojelun taso on epäsuotuisa, mahdollisuus antaa lupa toimenpiteille, jotka ovat omiaan vaikuttamaan myöhemmin kyseisten alueiden ekologiseen tilanteeseen, vaikuttaa väistämättä rajalliselta.

104 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen asiassa C-294/17 on vastattava, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle ohjelmakeskeiselle lainsäädännölle, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat hyväksyä hankkeita käyttäen perusteena mainitussa säännöksessä tarkoitettua ”asianmukaista arviointia”, joka suoritetaan ennakolta ja jossa määritetty typpilaskeuman kokonaismäärä on katsottu yhteensopivaksi mainitun säännöstön tavoitteiden kanssa. Tämä pätee kuitenkin vain siltä osin kuin – mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava – tämän arvioinnin tieteellisen luotettavuuden perusteellinen ja kattava tutkimus mahdollistaa sen varmistamisen, että ei ole perusteltua tieteellistä epäilystä siitä, että kullakin suunnitelmalla tai hankkeella ei ole haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuuteen.

Ensimmäinen kysymys asiassa C-294/17

105 Ensimmäisellä kysymyksellään asiassa C-294/17 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle ohjelmakeskeiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa tietyt hankkeet, jotka

alittavat tietyn typpilaskeuman kynnysarvon tai eivät ylitä sen tiettyä enimmäismäärää, on vapautettu vaatimuksesta hankkia erillinen lupa, koska kaikkien suunnitelmien tai hankkeiden, jotka saattavat aiheuttaa tällaisia laskeumia, kumuloiduista seurauksista on tehty ennalta direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu ”asianmukainen arviointi”.

106 Edellä 87–89 kohdassa esitetyistä syistä mainittuun kysymykseen on vastattava ainoastaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan kannalta.

107 Pääasiassa lupavaatimusta ei sovelleta yhtäältä silloin, kun on kyse hankkeesta, joka aiheuttaa alle 0,05 moolia N/ha/vuosi typpilaskeuman. Toisaalta hankkeet, jotka aiheuttavat typpilaskeuman, jonka suuruus on yli 0,05 moolia N/ha/vuosi mutta alle 1 moolia N/ha/vuosi, ovat myös sallittuja ilman ennakkolupaa, mutta niistä on ilmoitettava.

108 Nyt käsiteltävässä asiassa suunnitellut hankkeet on näissä molemmissa tapauksissa vapautettu luvasta, sillä hankkeita koskeva lupajärjestelmä perustuu luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun ”asianmukaiseen arviointiin”, joka tehtiin PAS:n hyväksymisen yhteydessä, jolloin tämän kokoluokan suunnitelmien tai hankkeiden vaikutukset tutkittiin.

109 Unionin tuomioistuin on todennut, että kun jäsenvaltio säätää lupajärjestelmästä, jossa ei säädetä erityisesti kyseessä olevan alueen ominaispiirteisiin ja erityisiin ympäristöolosuhteisiin perustuvasta vaaran arvioinnista, tämän jäsenvaltion asiana on osoittaa, että sen antamien säännösten perusteella voidaan objektiivisin perustein sulkea pois se, että tähän lupajärjestelmään kuuluvista suunnitelmista tai hankkeista aiheutuisi Natura 2000 -alueelle merkittäviä vaikutuksia joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdasta voidaan näet päätellä, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat jättää arvioimatta sellaisten suunnitelmien tai hankkeiden ympäristövaikutukset, jotka eivät liity suoranaisesti Natura 2000 -alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, ainoastaan siinä tapauksessa, että objektiivisten seikkojen perusteella on suljettu pois, että ne vaikuttavat kyseiseen alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa (ks. vastaavasti tuomio 26.5.2011, komissio v. Belgia, C-538/09, EU:C:2011:349, 52 ja 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

110 Kuten edellä 101 kohdassa on todettu, kansallisten tuomioistuinten on tutkittava perusteellisesti ja kattavasti pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen ohjelmakeskeiseen lähestymistapaan liittyvän, luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun ”asianmukaisen arvioinnin” tieteellinen luotettavuus, ja ainoastaan silloin, kun kansallinen tuomioistuin on vakuuttunut siitä, että tämä ennakkoarviointi vastaa kyseisen säännöksen vaatimuksia, pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset vapautukset luvasta voidaan hyväksyä.

111 Erityisesti on varmistettava, ettei myöskään silloin, kun pääasiassa kyseessä oleva kynnysarvo tai enimmäismäärä alittuu, aiheudu merkittäviä vaikutuksia, jotka saattavat vaikuttaa kyseisten alueiden koskemattomuuteen.

112 Edellä esitetyillä perusteilla ensimmäiseen kysymykseen asiassa C-294/17 on vastattava, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle ohjelmakeskeiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa vapautetaan tietyt hankkeet, jotka alittavat typpilaskeuman tietyn kynnysarvon tai eivät ylitä sen tiettyä enimmäismäärää, lupavelvoitteesta yksittäistapauksessa, jos kansallinen tuomioistuin on vakuuttunut siitä, että tässä säännöksessä tarkoitettu ennakollinen ”asianmukainen arviointi” täyttää edellytyksen siitä, ettei ole perusteltua tieteellistä epäilyä siitä, ettei näistä suunnitelmista tai hankkeista aiheudu haitallisia vaikutuksia kyseisten alueiden koskemattomuudelle.

Kolmas ja neljäs kysymys asiassa C-293/17

113 Kolmannella ja neljännellä kysymyksellään asiassa C-293/17 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan tietyn hankeryhmän, joka on tässä tapauksessa lannoitteiden levittäminen maahan tai maan päälle ja karjan laiduntaminen, toteuttaminen ilman lupavelvoitetta ja tällä tavoin ilman, että niiden vaikutuksia kyseisille alueille arvioidaan erikseen, koska tämän lainsäädännön itsensä perustana on tässä säännöksessä tarkoitettu ”asianmukainen arviointi”.

114 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan edellytys, jonka täyttyessä suunnitelman tai hankkeen vaikutuksia tietylle alueelle on arvioitava ja joka merkitsee sitä, että jos on epäilyksiä merkittävien vaikutusten aiheutumatta jäämisestä, tällainen arviointi on suoritettava, ei tee mahdolliseksi jättää tällaista arviointia eräiden suunnitelma- ja hanketyyppien osalta suorittamatta sellaisten kriteerien nojalla, joilla ei voida taata, että kyseiset hankkeet eivät ole omiaan vaikuttamaan suojeltuihin alueisiin merkittävästi. Mahdollisuudella vapauttaa yleisesti tietyt toimet voimassa olevan säännöstön perusteella kyseessä olevalle alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista ei nimittäin voida varmistaa sitä, että tällaiset toimet eivät vaikuta suojellun alueen koskemattomuuteen. Näin ollen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa ei anneta jäsenvaltiolle lupaa antaa kansallisia sääntöjä, joiden mukaan tietyntyyppiset suunnitelmat tai hankkeet jäisivät yleisesti niiden alueelle aiheuttamien vaikutusten arvioinnin ulkopuolelle (ks. vastaavasti tuomio 26.5.2011, komissio v. Belgia, C-538/09, EU:C:2011:349, 41–43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

115 Tästä seuraa – kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 144 kohdassa –, että siinä tapauksessa, että karjan laiduntaminen tai lannoitteiden levittäminen maahan tai maan päälle olisivat luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja ”hankkeita”, näiden hankkeiden vapauttaminen kyseiselle alueelle aiheutuvien vaikutusten asianmukaisesta arvioinnista voi olla tämän säännöksen vaatimusten mukaista vain, jos taataan, etteivät mainitut toiminnat aiheuta häiriötä, joka voi vaikuttaa merkittävästi direktiivin tavoitteisiin (ks. vastaavasti tuomio 4.3.2010, komissio v. Ranska, C-241/08, EU:C:2010:114, 32 kohta).

116 Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että pääasiassa kyseessä olevan asianmukaisen arvioinnin tekijät ovat ottaneet lähtökohdaksi kyseisten maataloustoimintojen – erityisesti ennakoidun – laajuuden ja intensiteetin ja todenneet, että siinä mittakaavassa kuin niitä harjoitettiin tämän arvioinnin laatimisajankohtana oli poissuljettua, että tällaisilla toiminnoilla olisi merkittäviä seurauksia, ja että näiden toimintojen aiheuttamien typpilaskeumien keskimääräinen kasvu voidaan sulkea pois. Se painottaa myös, että kyseiset ryhmäkohtaiset vapautukset merkitsevät sitä, että kyseisiä toimintoja voidaan harjoittaa riippumatta paikasta ja niiden aiheuttamista typpilaskeumista.

117 Edellä 98 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen perusteella tehdyssä arvioinnissa ei saa olla aukkoja ja siinä pitää olla täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys asianomaiselle suojelualueelle suunniteltujen suunnitelmien tai hankkeiden vaikutuksista.

118 Tässä tilanteessa – kuten julkisasiamies myös huomautti olennaisilta osin ratkaisuehdotuksensa 146, 147 ja 150 kohdassa – pääasiassa kyseessä olevista hankkeista kyseisten alueiden koskemattomuudelle aiheutuvia haitallisia vaikutuksia ei mahdollisesti voida sulkea perustellun tieteellisen epäilyksen ulkopuolelle, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.

119 Keskimääräinen arvo ei nimittäin lähtökohtaisesti voi taata, ettei lannoittaminen tai laiduntaminen aiheuta merkittäviä vaikutuksia suojelualueelle, ja tällainen haitta voi johtua muun muassa mainittujen toimintojen laajuudesta ja luonteesta, joka voi tapauksesta riippuen olla intensiivistä, näiden toimintojen toteuttamispaikan ja kyseisen suojelualueen läheisyydestä sekä erityisistä olosuhteista, esimerkiksi mainitulla alueella mahdollisesti olevien muiden typen lähteiden yhteisvaikutuksesta.

120 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen ja neljänteen kysymykseen on vastattava, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle ohjelmakeskeiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan tiettyjen hankeryhmien, jotka ovat käsiteltävässä asiassa lannoitteiden levittäminen maahan tai maan päälle ja karjan laiduntaminen, toteuttaminen ilman lupavelvollisuutta ja siis ilman, että niiden vaikutuksia kyseisiin suojelualueisiin arvioidaan asianmukaisesti erikseen, elleivät objektiiviset seikat mahdollista varmuudella sen poissulkemista, että mainitut hankkeet, yksittäin tai yhdessä muiden hankkeiden kanssa, voisivat vaikuttaa näihin alueisiin merkittävästi, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.

Viides, kuudes ja seitsemäs kysymys asiassa C-293/17 ja kolmas, neljäs ja viides kysymys asiassa C-294/17

121 Viidennellä, kuudennella ja seitsemännellä kysymyksellä asiassa C-293/17 ja kolmannella, neljännellä ja viidennellä kysymyksellä asiassa C-294/17 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti, voidaanko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa ”asianmukaisessa arvioinnissa” ottaa huomioon tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitetut ”suojelutoimenpiteet”, mainitun artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ”estämistoimenpiteet”, erityiset toimenpiteet, jotka on hyväksytty erityisesti pääasiassa kyseessä olevan kaltaista ohjelmaa varten, tai ”itsenäiset” toimenpiteet, jotka eivät kuulu tähän ohjelmaan, ja millä edellytyksillä näin voidaan tehdä.

122 Kyseinen tuomioistuin tiedustelee erityisesti, voidaanko tällaiset toimenpiteet ottaa huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa ”asianmukaisessa arvioinnissa” vain, jos ne on jo hyväksytty ja ne ovat tuottaneet tuloksia.

123 Tältä osin on todettava, että olisi luontodirektiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdan tehokkaan vaikutuksen vastaista, jos näiden säännösten nojalla tarpeellisten toimenpiteiden vaikutuksiin voitaisiin vedota myönnettäessä tämän artiklan 3 kohdan nojalla lupa kyseiseen alueeseen vaikuttavalle suunnitelmalle tai hankkeelle ennen kuin kyseiset toimenpiteet on pantu tehokkaasti täytäntöön (ks. vastaavasti tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä), C-441/17, EU:C:2018:255, 213 kohta).

124 Luontodirektiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla tarpeellisten toimenpiteiden myönteisiin vaikutuksiin ei voida vedota myöskään luvan myöntämiseksi tämän artiklan 3 kohdan nojalla hankkeille, joilla on kielteisiä vaikutuksia suojelualueisiin.

125 Lisäksi on lisättävä, että – kuten 15.5.2014 annetusta tuomiosta Briels ym. (C-521/12, EU:C:2014:330) ja 21.7.2016 annetusta tuomio Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583) ilmenee – luontodirektiivin 6 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä erotetaan toisistaan kyseiseen suunnitelmaan tai hankkeeseen sisältyvät tämän artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvat suojelutoimenpiteet, joiden tarkoituksena on estää tai vähentää mahdollisia suunnitelman tai hankkeen aiheuttamia haitallisia vaikutuksia sen varmistamiseksi, ettei suunnitelma tai hanke aiheuta haittaa kyseisten alueiden koskemattomuudelle, ja toimenpiteet, joiden tarkoituksena on 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti kompensoida mainitun suunnitelman tai hankkeen negatiivisia vaikutuksia tähän alueeseen ja joita ei voida ottaa huomioon arvioitaessa kyseisen suunnitelman tai hankkeen vaikutuksia tähän alueeseen (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Grace et Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

126 Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vain silloin, kun on riittävä varmuus siitä, että toimenpide auttaa tehokkaasti välttämään haitan kyseisen alueen koskemattomuuteen takaamalla, ettei ole mitään perusteltua epäilyä siitä, ettei kyseinen hanke vaikuta alueen koskemattomuuteen, tällainen toimenpide voidaan ottaa huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa asianmukaisessa arvioinnissa (ks. vastaavasti tuomio 26.4.2017, komissio v. Saksa, C-142/16, EU:C:2017:301, 38 kohta ja tuomio 25.7.2018, Grace ja Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, 51 kohta).

127 Nyt käsiteltävässä tapauksessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää ensinnäkin, että PAS:n laatijoiden omaksuman typen ongelmaa koskevan lähestymistavan mukaan typpilaskeumia Natura 2000 -alueilla pyritään vähentämään pitkäaikaisesti vaikuttavilla toimenpiteillä alueilla, joihin on jo vaikutettu, jolloin jotkut näistä toimenpiteistä voidaan toteuttaa vasta tulevaisuudessa ja jotkut niistä on uusittava säännöllisesti.

128 Näin ollen – kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 92 kohdassa – osassa alueita tällaisia toimenpiteitä ei ole vielä toteutettu tai ne eivät ole vielä tuottaneet tuloksia, joten niiden vaikutukset ovat vielä epävarmoja.

129 Toiseksi kyseinen tuomioistuin toteaa, että PAS:ssa säädetään vuotuisesta yhteenvedosta sekä typpilaskeumien kehittymisen että toimenpiteiden täytäntöönpanon ja tulosten edistymisen ja toimenpiteiden mukauttamisen osalta silloin, kun niiden tulos on epäedullisempi kuin ennuste, jota asianmukaisen arvioinnin tekijät pitivät lähtökohtana.

130 Suunnitelman tai hankkeen kyseisille alueille aiheuttavien vaikutusten asianmukaisessa arvioinnissa ei kuitenkaan pidä ottaa huomioon tällaisten ”toimenpiteiden” tulevia etuja, jos nämä edut eivät ole varmoja, muun muassa koska niiden toteuttamistoimia ei ole vielä saatettu päätökseen tai tieteellisen tiedon taso ei mahdollista niiden varmaa yksilöimistä tai määrittämistä.

131 On lisättävä, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun ”asianmukaiseen arviointiin” on sisällytettävä paitsi mainittujen ”toimenpiteiden” odotetut positiiviset vaikutukset myös niiden varmat tai mahdolliset negatiiviset vaikutukset (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Grace ja Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, 53 kohta).

132 Edellä esitetyn perusteella viidenteen, kuudenteen ja seitsemänteen kysymykseen asiassa C-293/17 ja kolmanteen, neljänteen ja viidenteen kysymykseen asiassa C-294/17 on vastattava, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitetussa ”asianmukaisessa arvioinnissa” ei voida ottaa huomioon tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja ”suojelutoimenpiteitä”, mainitun artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ”estämistoimenpiteitä”, erityisiä toimenpiteitä, jotka on hyväksytty erityisesti pääasiassa kyseessä olevan kaltaista ohjelmaa varten, tai ”itsenäisiä” toimenpiteitä, jotka eivät kuulu tähän ohjelmaan, jos näistä toimenpiteistä saatavat edut eivät ole varmoja arviointiajankohtana.

Kahdeksas kysymys asiassa C-293/17

133 Kahdeksannella kysymyksellään asiassa C-293/17 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset kansallisessa lainsäädännössä käyttöön otetut toimenpiteet, jotka sisältävät typpilaskeumia tuottavien maatalousyritysten seuranta- ja valvontamenettelyjä ja mahdollisuuden määrätä seuraamuksia, jotka voivat johtaa jopa mainittujen yritysten sulkemiseen, ovat riittäviä tämän säännöksen noudattamiseksi.

134 Tältä osin unionin tuomioistuin on jo todennut, että kansallisessa lainsäädännössä, joka sisältää toimivaltaisia viranomaisia koskevia toimintasääntöjä, jotka ovat luonteeltaan pelkästään reaktiivisia eivätkä myös ehkäiseviä, ei oteta huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdasta johtuvien velvollisuuksien laajuutta (ks. vastaavasti tuomio 13.12.2007, komissio v. Irlanti, C-418/04, EU:C:2007:780, 207 ja 208 kohta).

135 Nyt käsiteltävässä asiassa pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön mukaan viranomaiset voivat, kun otetaan huomioon säilyttämistavoitteet, yhtäältä asettaa sekä ehkäiseviä että korjaavia toimenpiteitä. Toisaalta tämä lainsäädäntö sisältää myös pakkotoimenpiteitä koskevan toimivallan, joka sisältää myös mahdollisuuden toteuttaa kiireellisiä toimenpiteitä.

136 Näin ollen tällainen lainsäädäntö on, jos se mahdollistaa tiettyjen kyseisiin toimintoihin liittyvien riskien toteutumisen estämisen, luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tarpeellinen toimenpide.

137 Edellä esitetyn perusteella kahdeksanteen kysymykseen asiassa C-293/17 on vastattava, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa kansallisessa lainsäädännössä käyttöön otetut toimenpiteet, jotka sisältävät typpilaskeumia tuottavien maatalousyritysten seuranta- ja valvontasääntöjä sekä mahdollisuuden määrätä seuraamuksia, jotka voivat johtaa jopa mainittujen yritysten sulkemiseen, ovat riittäviä tämän säännöksen noudattamiseksi.

Oikeudenkäyntikulut

138 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

1) **Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että karjan laiduntaminen ja lannoitteiden levittäminen maahan tai maan päälle lähellä Natura 2000 -alueita voidaan katsoa kyseisessä säännöksessä tarkoitetuksi ”hankkeeksi”, vaikka oletetaan, että nämä toiminnat eivät ole tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja ”hankkeita”, koska ne eivät merkitse fyysistä luonnonympäristöön kajoamista.**

2) **Direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että lannoitteiden maahan tai maan päälle levittämisen kaltaista toistuvaa toimintaa, joka oli kansallisen lainsäädännön mukaan sallittu ennen tämän direktiivin voimaantuloa, voidaan pitää kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna yhtenä ja samana hankkeena, jolloin uutta hyväksymismenettelyä ei tarvita, jos se muodostaa yksittäisen toiminnan, jolle on luonteenomaista yhteinen tavoite ja jatkuvuus ja jonka osalta erityisesti toteuttamispaikka ja -olosuhteet ovat samat. Vaikka yksittäinen hanke on hyväksytty ennen kuin tällä samalla säännöksellä säädettyä suojelujärjestelmää alettiin soveltaa kyseisellä alueella, hankkeen täytäntöönpano voi kuitenkin kuulua direktiivin 6 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan.**

3) **Direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle ohjelmakeskeiselle lainsäädännölle, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat hyväksyä hankkeita käyttäen perusteena mainitussa säännöksessä tarkoitettua**

”asianmukaista arviointia”, joka suoritetaan ennakolta ja jossa määritetty typpilaskeuman kokonaismäärä on katsottu yhteensopivaksi mainitun säännöstön tavoitteiden kanssa. Tämä pätee kuitenkin vain siltä osin kuin – mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava – tämän arvioinnin tieteellisen luotettavuuden perusteellinen ja kattava tutkimus mahdollistaa sen varmistamisen, että ei ole perusteltua tieteellistä epäilystä siitä, että kullakin suunnitelmalla tai hankkeella ei ole haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuuteen.

4) **Direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle ohjelmakeskeiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa vapautetaan tietyt hankkeet, jotka alittavat typpilaskeuman tietyn kynnysarvon tai eivät ylitä sen tiettyä enimmäismäärää, lupavelvoitteesta yksittäistapauksessa, jos kansallinen tuomioistuin on vakuuttunut siitä, että tässä säännöksessä tarkoitettu ennakollinen ”asianmukainen arviointi” täyttää edellytyksen siitä, ettei ole perusteltua tieteellistä epäilyä siitä, ettei näistä suunnitelmista tai hankkeista aiheudu haitallisia vaikutuksia kyseisten alueiden koskemattomuudelle.**

5) **Direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle ohjelmakeskeiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan tiettyjen hankeryhmien, jotka ovat käsiteltävässä asiassa lannoitteiden levittäminen maahan tai maan päälle ja karjan laiduntaminen, toteuttaminen ilman lupavelvollisuutta ja siis ilman, että niiden vaikutuksia kyseisiin suojelualueisiin arvioidaan asianmukaisesti erikseen, elleivät objektiiviset seikat mahdollista varmuudella sen poissulkemista, että mainitut hankkeet, yksittäin tai yhdessä muiden hankkeiden kanssa, voisivat vaikuttaa näihin alueisiin merkittävästi, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.**

6) **Direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitetussa ”asianmukaisessa arvioinnissa” ei voida ottaa huomioon tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja ”suojelutoimenpiteitä”, mainitun artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ”estämistoimenpiteitä”, erityisiä toimenpiteitä, jotka on hyväksytty erityisesti pääasiassa kyseessä olevan kaltaista ohjelmaa varten, tai ”itsenäisiä” toimenpiteitä, jotka eivät kuulu tähän ohjelmaan, jos näistä toimenpiteistä saatavat edut eivät ole varmoja arviointiajankohtana.**

7) **Direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa kansallisessa lainsäädännössä käyttöön otetut toimenpiteet, jotka sisältävät typpilaskeumia tuottavien maatalousyritysten seuranta- ja valvontasääntöjä sekä mahdollisuuden määrätä seuraamuksia, jotka voivat johtaa jopa mainittujen yritysten sulkemiseen, ovat riittäviä tämän säännöksen noudattamiseksi.**

Allekirjoitukset