

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA

17 päivänä joulukuuta 1998 *

I Johdanto

1. Yhteisöjen tuomioistuimelta on vain muutama kuukausi asiassa C-301/95, komissio vastaan Saksa, 22.10.1998 annettun tuomion (Kok. 1998, s. I-6135) jälkeen taas pyydetty ratkaisua tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY¹ (jäljempänä direktiivi) asianmukaisesta täytäntöönpanosta. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on ratkaistava, onko Irlanti toteuttanut ne toimenpiteet, joita direktiivin asianmukainen saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä edellyttää.

II Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

2. Komissio lähetti 13.10.1989 Irlannille virallisen huomautuksen EY:n perustamis-sopimuksen 169 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti. Virallisen huomautuksen johdosta Irlanti toimitti komissiolle direktiivin täytäntöönpanemiseksi annetut Irlannin säädökset eli vuonna 1989 annetun säädöksen S.I. nro 349 ja vuonna 1990 annetun säädöksen S.I. nro 25.

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 175, s. 40.

3. Tutkittuaan Irlannin lainsäädäntöä komissio osoitti Irlannille 7.11.1991 uuden virallisen huomautuksen, johon Irlannin hallitus vastasi 12.5.1992 päivätyllä kirjeellään.

4. Komissio lähetti 28.4.1993 Irlannille perustellun lausunnon, jossa se väitti, ettei tämä ollut

a) pannut täytäntöön direktiivin 3 artiklaa,

b) pannut asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 4 artiklan 2 kohtaa ja liitettä II,

c) pannut asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa säädettyjä vapautuksia,

d) määrittänyt asianmukaisesti tietoja, jotka hankkeen toteuttajan on toimi-

tettava direktiivin 5 artiklan mukaisesti,

nro 101. Komissio ja Irlanti kävivät lisäksi kirjeenvaihtoa metsitystä koskevasta kantelusta P 95/4724 ja turpeenottoa koskevasta kantelusta P 95/4219.

- e) määrittänyt asianmukaisesti tietoja, jotka on direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti toimitettava yleisölle,

Oikeudellinen arviointi

6. Nyt käsiteltävänä oleva asia koskee toimenpiteitä, joita Irlanti on toteuttanut saattaakseen direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystään.

- f) määrittänyt asianmukaisesti tietoja, jotka on direktiivin 7 artiklan mukaisesti toimitettava toisille jäsenvaltioille,

7. Kuten jäljempänä selvitetään, Irlanti ei kiistä väitettä, jonka mukaan se ei ole pannut direktiivin 2 artiklan 3 kohtaa sekä 5 ja 7 artiklaa täytäntöön asianmukaisesti. Keskityn tarkastelemaan niitä muita väitteitä, jotka koskevat säännöksiä, joilla Irlanti on käyttänyt direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille annettua toimivaltaa vahvistaa arviointiperusteet ja rajat, joiden avulla päätetään, minkä liitteessä II mainittuihin luokkiin (tai ryhmiin) kuuluvien hankkeiden ympäristövaikutukset on arvioitava etukäteen direktiivin 5—10 artiklan säännösten mukaisesti. Komission mukaan Irlannin toimenpiteet ylittävät sillä olevan harkintavallan.

- g) pannut direktiiviä täytäntöön sen 12 artiklassa säädettyssä määräajassa.

5. Perustellun lausunnon antamisen jälkeen Irlanti ja komissio kävivät asiasta kirjeenvaihtoa. Irlanti kiisti 20.8.1993 päivätyssä kirjeessään osan perustellusta lausunnosta ja toimitti 7.12.1994 päivätyllä kirjeellään komissiolle vuoden 1994 *Local Government Regulationsin* ja 7.5.1996 päivätyllä kirjeellään vuoden 1996 säädöksen S.I.

8. Käsiteltävät väitteet koskevat itse asiassa ainoastaan kolmea hankeluokkaa eli

ensinnäkin viljelemättömän maan tai osaksi luonnontilassa olevien alueiden ottamista voimaperäiseen maatalouskäyttöön, toiseksi metsitystä ja maan raivausta ja kolmanneksi turpeenottoa. Näyttääkseen toteen, että Irlannin viranomaisten valitsemat rajat ovat ristiriidassa direktiivin säännösten kanssa, komissio esittää yleisiä huomautuksia kaikista niistä kolmesta hankeluokasta, jotka on saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, ja täydentää näitä huomautuksia perusteilla, jotka sen mukaan osoittavat, että Irlantia kohtaan esitetyt väitteet ovat täysin perusteltuja kanteen eri osien osalta.

Yleiset huomautukset voidaan esittää tiivistettyinä seuraavasti.

9. Komission mukaan Irlanti on rajat vahvistaessaan laiminlyönyt erottaa luonnon säilyttämisen kannalta merkittävät ja arvokkaat alueet alueista, jotka eivät ole tällaisia; Irlanti ei ole ottanut huomioon, että alueet, jotka ovat merkittäviä luonnon säilyttämisen kannalta (joko arkeologisen tai geomorfologisen merkityksen tai tapauksesta riippuen muiden ympäristöarvojen vuoksi), ovat usein pieniä suhteessa pinta-alaan, johon hankkeet voivat säädetty rajat huomioon ottaen kohdistua, eikä Irlanti ole ottanut huomioon myöskään sitä, että siellä ei ole muita muodollisesti lakiin (statutory instrument) perustuvia ja direktiivin tavoitteita ja säännöksiä vas-

taavia asianmukaisia menettelyjä rajan alle jäävien hankkeiden arvioimiseksi etukäteen.

Komission mukaan Irlannin viranomaiset eivät ole ottaneet asianmukaisesti huomioon myöskään sitä, että riidanalaisiin luokkiin kuuluvilla mutta säädetyn rajan alapuolelle jäävillä hankkeilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, jos hankkeen vaikutukset kasautuvat sen keskon myötä tai jos useat tahot toteuttavat viereisillä alueilla samanaikaisesti useita eri hankkeita, joista yksikään ei sellaisenaan ylitä rajaa, jolloin useiden hankkeiden yhteisvaikutus tai yhden hankkeen ajan myötä kasautuva vaikutus voi loukata ympäristöarvoja, eivätkä hankkeet näin ollen saisi jäädä direktiivissä säädetyn ennakoarvioinnin ulkopuolelle.

10. Irlanti kiistää kaikki komission väitteet ja perustelut, koska ne eivät perustu rajoja koskeviin direktiivin säännöksiin ja yhteisöjen tuomioistuimen näiden säännösten osalta omaksumaan tulkintaan. Irlannin mukaan komissio ei ole myöskään onnistunut näyttämään toteen, että nyt kyseessä oleville hankeluokille vahvistettu raja olisi käytännössä aiheuttanut vahinkoa ympäristölle minkään kanteessa esiin tuodun seikan osalta. Irlannin mielestä väitettä, joka koskee nimenomaan rajan alle jäävien hankkeiden mahdollisia yhteisvaikutuksia ja kasautuvia vaikutuksia, ei voida ottaa

tutkittavaksi. Irlannin esittämä vaatimus tutkimatta jättämisestä on eräiden kanneperusteiden osalta sellainen alustava seikka, joka on tutkittava heti.

Vaatus eräiden väitteiden ja niihin liittyvän todistusaineiston tutkimatta jättämisestä

11. Irlanti väittää, että komissio ei esittänyt viimeksi mainittua väitettä sen enempää hallinnollisessa menettelyssä kuin perustelussa lausunnossakaan. Irlannin mukaan kyse on siis uudesta perusteesta, joka on näin ollen jätettävä tutkimatta, koska yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että komissio ei voi perustamissopimuksen 169 artiklan mukaan vedota tuomioistuimessa muihin kuin oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä esiin tuotuihin perusteisiin ja väittää niiden perusteella, että jäsenvaltio on rikkonut jotakin perustamissopimuksesta aiheutuvaa velvollisuuttaan. Irlannin mielestä tutkittavaksi ei voida ottaa myöskään komission esittämää todistusaineistoa, joka koskee hankkeiden yhteisvaikutuksiin ja kasautuviin vaikutuksiin liittyviä ympäristövaikutuksia ja johon komissio on Irlannin mukaan vedonnut esittääkseen uusia väitteitä tässä vaiheessa. Irlannin mukaan komissio on riidanalaista todistusaineistoa kerätessään suuressa määrin — joskaan ei yksinomaan — luottanut yksityisten oikeussubjektien sille esittämiin valituksiin, joihin ei ole viitattu perustelussa lausun-

nossa ja jotka komissio tutkii erillisessä, vielä kesken olevassa menettelyssä.

12. Komissio vastaa tähän, että on selvää, että se on tuonut yhteisvaikutuksen ja kasautuvan vaikutuksen aiheuttamat ongelmat esiin yksinomaan täsmentääkseen ja kehitelläkseen perustelussa lausunnossa esitettyä väitettä, jonka mukaan Irlannissa käyttöön otetut rajat tekevät direktiivin täytäntöönpanon virheelliseksi juuri siitä syystä, että Irlanti on laiminlyönyt ottaakseen koon ja tehokkuuden ohella ja yhdessä niiden kanssa huomioon myös hankkeiden muut ominaisuudet; yhteisvaikutuksen tai kasautuvan vaikutuksen aiheuttaman ongelman olisi näin ollen katsottava liittyvän sijaintipaikan herkkyyttä koskevaan ongelmaan eli siihen, sijaitseeko hanke alueella, jolla saattaa olla huomattava merkitys ympäristövaikutusten arvioinnissa, minkä seikan komissio on mielestään tuonut esiin jo oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa.

13. Todistusaineistosta, jota Irlannin mukaan ei voida ottaa tutkittavaksi, komissio toteaa, että se sisältää tosiasia-aineistoa, jolla on tarkoitus selventää, mitä konkreettisia vaikutuksia on sillä, että Irlanti ei ole rajoja vahvistaessaan noudattanut jäsenyyssveloitteitaan, mistä se joutuu nyt vastaamaan oikeudessa. Komissio lisää, että nämä tiedot, jotka ovat ainakin osittain julkista aineistoa, liittyvät vain sattumanvaraisesti tietoihin, jotka on saatu komission suorittamista muista, nyt käsiteltävänä olevasta asiasta erillisistä tutkimuksista ja jotka joka tapauksessa ovat

saatavissa näistä muista tutkimuksista riippumatta, koska kyse on notorisista tosiseikoista (established facts), jotka näin ollen ovat Irlannin viranomaistenkin tiedossa ja joihin nämä ovat hallinnollisen menettelyn kuluessa voineet ottaa kantaa puolustaakseen omaa käsitystään.

14. Olen taipuvainen kannattamaan komission käsitystä. Komission yhteisöjen tuomioistuimessa esittämät väitteet ja perustelut, jotka koskevat yhteisvaikutuksen ja kasautuvan vaikutuksen ongelmaa, liittyvät kiistattomasti väitteeseen, joka on oikeudenkäyntiä edeltävästä vaiheesta saakka perustunut siihen, että rajat eivät vastaa arviointiperustetta, jonka mukaan huomioon on otettava, sijaitsevatko hankkeet sellaisilla herkillä alueilla, jotka jäävät ympäristövaikutusten arvioinnin ulkopuolelle. Irlannin yhteenvedossaan esittämällä väitteellä, jonka mukaan vaikutusten kasautumista koskeva ongelma on loogisesti riippumaton sijaintipaikan herkkyydestä tai hankkeen laadusta tai koosta, ei ole merkitystä sen osalta, voidaanko komission väite ottaa tutkittavaksi. Irlannin väitteestä huolimatta on mielestäni katsottava, että komissio tarkastelee hankkeiden yhteisvaikutusten tai kasautuvien vaikutusten seurauksia yksinomaan siltä kannalta, mitä vaikutuksia niillä saattaa olla ympäristöltään herkille alueille. Komission tältä osin esittämiä tosiseikkoja voidaan pitää perustellussa lausunnossa esitettyjä väitteitä täydentävänä näyttönä, joka ei muuta eikä laajenna oikeudenkäynnin kohdetta, sellaisena kuin se on määritelty oikeudenkäyntimenettelyssä, koska sen rikkomisen, johon Irlannin väitetään syyllistyneen, sisältö on sekä oikeudellisten seikkojen että tosiseikkojen osalta

sama sekä perustellussa lausunnossa että kanteessa, eikä Irlannilta ole oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä viety mahdollisuutta puolustaa itseään tehokkaasti perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla sitä vastaan esitettyiltä väitteiltä, joiden mukaan se on syyllistynyt rikkomiseen.² Tällainenkin näyttö voidaan lainmukaisesti hyväksyä oikeudenkäyntimenettelyssä yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 40 ja 42 artiklan perusteella.

Väitteiden asiasisältö — Alustavat huomautukset siitä, miten direktiivissä on rajoitettu harkintavaltaa riidanalaisten rajojen vahvistamisen osalta

15. Ennen kuin ryhdyin käsittelemään väitteiden asiasisältöä, tarkastelen arviointiperustetta, joka saattaa auttaa yhteisöjen

2 — Oikeudellisen kysymyksen osalta ks. julkisasiamies Cosmasin asiassa C-157/94, komissio v. Alankomaat, tuomio 23.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5699) 26.11.1996 esittämä ratkaisuehdotus, jossa todetaan seuraavaa: "Kuten useita kertoja on todettu, perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisessa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä pyritään antamaan jäsenvaltiolle tilaisuus mukautua yhteisön oikeudessa niille asetettuihin velvoitteisiin tai laatia tehokkaasti puolustuksensa komission esittämiä väitteitä vastaan. Perustellussa lausunnossa, jolla tämä menettely päätetään, on siten määriteltävä oikeusriidan kohde mahdollisimman selkeästi ja täydellisesti; toisin sanoen sen on sisällettävä kaikki tarvittavat seikat, jotta asianomainen jäsenvaltio voi ymmärtää ne aineelliset ja oikeudelliset perusteet, joille komissio perustaa kantansa, jonka mukaan kyseinen jäsenvaltio ei ole noudattanut velvoitteitaan. Jos perusteltu lausunto täyttää nämä edellytykset, komission kannan on otettava tutkittavaksi, vaikka siihen sisältyviä tosiasioita koskevia perusteluja (jotka liittyvät tilannetta koskeviin tosiseikkoihin tai siihen toimintaan, jolla komissio katsoo vastaajana olevan jäsenvaltion rikkovan velvoitteitaan) tai oikeudellisia perusteluja (jotka liittyvät niiden yhteisön oikeuden säännösten tulkintaan, joita komission mukaan on rikottu) on täydennetty perustellussa lausunnossa esitettyihin perusteluihin verrattuna; perustelujen täydentäminen tällä tavoin ei luonnollisestikaan saa merkitä sitä, että asiaa koskevaa oikeudellista perustaa tai tosiasia-perustaa, sellaisina kuin ne on määritelty perustellussa lausunnossa, muutetaan tai laajennetaan."

tuomioistuinta ratkaisemaan kantansa näihin väitteisiin.

Tässä asiassa on — kuten joissakin aikaisemmissa tapauksissa — kysymys siitä, mitä rajoituksia jäsenvaltioiden on noudatettava vahvistaessaan 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja rajoja. Komissio ja Irlanti ovat kumpikin omaa kantaansa puolustaakseen vedonneet 4 artiklan 2 kohdan sanamuotoa selventäviin yhteisöjen tuomioistuimen tuomioihin. Oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot voivat tämän artiklan mukaan niille kuuluvia valintoja tehdessään käyttää harkintavaltaa, mutta valintojen on *pysyttävä niissä rajoissa*, jotka ilmenevät 2 artiklan 1 kohdasta, jossa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä arvioidaan niiden hankkeiden vaikutukset, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.”

16. Tämä säännös on mielestäni perustavanlaatuisen koko direktiivin asianmukaisen soveltamisen ja täytäntöönpanon kannalta, koska se perustuu selvästi niihin ekologisten arvojen loukkaamisen estämisestä koskeviin poliittisiin tavoitteisiin, jotka on tuotu esiin direktiivin seitsemännessä perustelukappaleessa ja joiden vuoksi direktiivissä asetetaan yleinen *velvollisuus* suorittaa ajoissa asianmukainen *arviointi*, jonka on todellakin tapahduttava *ennen* luvan myöntämistä, kaikkien sellaisten — julkisten ja yksityisten — hankkeiden osalta, joita nyt kyseessä olevassa yhteisön lainsäädännössä tarkoitetaan. Koska

2 artiklan 1 kohdalla on direktiivin systematiikassa keskeinen asema, sitä tulkittaessa on otettava tiiviisti huomioon 4 artiklan 2 kohdan ohella monia muita säännöksiä. Riittää, kun viitataan 3 artiklaan, jonka mukaan ympäristövaikutuksia arvioitaessa on kussakin yksittäistapauksessa tunnistettava ja arvioitava hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset useisiin tekijöihin, jotka yhdessä auttavat määrittelemään suojeltavan ympäristön (ihmiset, eläimet ja kasvit, maaperä, vesi ja maisema, näiden vuorovaikutus, aineellinen omaisuus ja kulttuuriperintö).

17. Yhteisöjen tuomioistuin on tarkastellut ”ehdottomia rajoja” eli rajoja, jotka on yhdellä kertaa vahvistettu jonkin sellaisen hankeluokan osalta, joka ei vastaa numeroilla merkittyjä suuria ryhmiä vaan aakosilla merkittyjä alaryhmiä, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut.³ Tämän tyyppinen raja on automaattinen jakoperuste. Rajan ylittävät hankkeet edellyttävät etukäteen tapahtuvaa arviointia ja lupaa. Muissa hankkeissa näitä ei vaadita. Yhteisöjen tuomioistuin kiinnitti huomiota juuri tähän vaikutukseen, joka estää rajan alapuolelle jäävien hankkeiden arvioinnin, ja se esitti asiassa Kraaijeveld ym. antamassaan tuomiossa arviointiperusteen, jonka avulla voidaan ratkaista, onko valtio ylittänyt harkintavaltansa tältä osin. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että 4 artiklan 2 kohdan mukaan huomioon ei pidä ottaa yksittäisen hankkeen ominaisuuksia vaan kyseessä olevaan luokkaan kuuluvien, toteuttavaksi aiottujen hankkeiden ominaisuudet kokonaisuutena. Tämän todettuaan yhteisöjen tuomioistuin

3 — Ks. asia C-133/94, komissio v. Belgia, tuomio 2.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2323) ja asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5403).

katsoi, että rajaa ei voida asettaa sellaiseksi, että kaikki samaan luokkaan kuuluvat samanlaatuiset hankkeet käytännössä jäävät ennalta ympäristövaikutusten arviointia koskevan velvoitteen ulkopuolelle.

Asiassa Kraaijeveld ym. antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi, että tämäntyyppinen toimenpide kuuluu harkintavallan alaan vain, jos millään näistä arviointivelvollisuuden ulkopuolelle jäävistä hankkeista ei todennäköisesti ole merkittäviä ympäristövaikutuksia.

18. On kuitenkin kysyttävä, onko tämä ainoa rajoitus, joka 2 artiklan 1 kohdalla ja sen taustalla olevalla tavoitteella ennaltaehkäisevästä ympäristön suojelemisesta tässä tapauksessa asetetaan jäsenvaltioille. Mielestäni näin ei ole. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Kraaijeveld ym. antamassa tuomiossa ja siinä mainituissa muissa tuomioissa kehittämän arviointiperusteen mukaan rajoja arvioitaessa on otettava huomioon, *estävätkö ne kokonaisten* hankeluokkien ennakoarvioinnin. Yhtäkään viiteluokkaa ei saa ennalta sulkea pois ympäristövaikutusten arvioinnista. Luokat on nimittäin määritelty direktiivissä ja lueteltu joko sen liitteessä I tai II sen mukaan, onko niissä tarkoitettut hankkeet (ks. kuudes ja seitsemäs perustelukappale), joiden *joka tapauksessa* oletetaan olevan merkittäviä ympäristövaikutusten kannalta, alistettu 5—10 artiklan mukaiseen arviointimenettelyyn *suoraan* (liite I) vai *välillisesti* (liite II) sen perusteella, että jäsenvaltiot ovat käyttäneet niille muun muassa rajojen vahvistamisen osalta jätettyjä valintamahdollisuuksia. Jäsenvaltiot voivat ulottaa direktiivissä

säädetyin ennakoarviointimenettelyn koskemaan liitteessä II lueteltuja hankkeita, jos näihin luokkiin kuuluvien hankkeiden *ominaisuudet* sitä edellyttävät. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa on nimenomaisesti säädetty siitä, *mitkä ominaisuudet* on otettava huomioon; näitä ovat etenkin hankkeen laatu, koko ja *sijainti*. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa merkitystä on ennen kaikkea viimeksi mainitulla ominaisuudella.

19. Direktiivissä hankkeet on näin ollen *ryhmitelty* sekä *luokkien* että *ominaisuuksien* mukaan. Molemmat ovat siis sellaisia *parametrejä* tai *lakiin perustuvia arviointiperusteita*, joita kansallisen direktiiviä täytäntöön. Mitä tämä merkitsee nyt käsiteltävänä olevassa asiassa? Yleisestä ennakoarvioinnista on säädetty pakottavassa säännöksessä, jolla on lisäksi välitön oikeusvaikutus.⁴ Jäsenvaltioiden on säädettävä ennakoarviointi pakolliseksi tapauksissa, joissa 2 artiklan 1 kohdassa määritellyt hankkeiden ominaisuudet sitä edellyttävät, joten voidaan sanoa, että jäsenvaltioilla on velvoite saavuttaa tietty *tavoite*, ja tämä velvoite sitoo niitä siitä riippumatta, millä keinoilla ne ovat päättäneet panna 4 artiklan 2 kohdan täytäntöön. Nimenomaan nyt käsiteltävänä olevan tapauksen osalta voidaan todeta, että jos jäsenvaltiot päätyvät käyttämään rajoja, niiden on rajoista säätäessään samalla annettava tarpeelliset säännökset sen varmistamiseksi, että ympäristövaikutukset arvioidaan aina, kun hankkeen muut ominaisuudet yhdessä sen ominaisuuden kanssa, että se sijaitsee herkällä alueella,

4 — Ks. edellä alaviiteessä 3 mainittu asia Kraaijeveld ym., tuomion 43 kohta.

antavat perusteltua syytä olettaa, että sillä on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

20. Kuten asiassa Kraaijeveld ym. annettussa tuomiossa todetaan, rajojen vahvistamisessa on noudatettava tiettyjä sääntöjä, jotta rajoja voitaisiin pitää perusteltuina. Tähän on mielestäni useitakin syitä. Kansallisilla viranomaisilla ei ole 2 artiklan 1 kohdan osalta tietenkään yhtään sen *enempää harkintavaltaa*, jos ne päättävät ottaa käyttöön rajajärjestelmän jonkin *muun* 4 artiklan 2 kohdassa sallitun täytäntöönpanomenetelmän sijasta. Kansallisilla viranomaisilla on nimittäin vapaus käyttää muitakin keinoja kuin rajoja, edellyttäen tietenkin, että 2 artiklan 1 kohdassa asetettua velvollisuutta tuloksen saavuttamiseen ei kierretä eikä rikota. Jäsenvaltio voi esimerkiksi katsoa, ettei sen tarvitse asettaa rajaa tasolle, jolla alueen herkkyys otettaisiin huomioon asianmukaisesti, koska se olisi joko teknisesti vaikeaa tai jostain muusta syystä epätarkoituksenmukaista. Alueet, jotka ovat kaikkein herkimpiä ympäristötuhoille sellaisten hankkeiden vuoksi, jotka olisi alistettava ympäristövaikutusten arviointiin, voitaisiin tällöin ottaa huomioon siten, että ne jätettäisiin rajan soveltamisalan ulkopuolelle mutta niitä koskeviin hankkeisiin sovellettaisiin jotain muuta soveltuvaa ennakoarviointimenetelmää.

21. Raja on sitä paitsi abstrakti ja yleinen arviointiperuste, jonka luonteesta johtuu, että rajan alittavat hankkeet sivuutetaan ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta merkityksettöminä. Tämä menetelmä väis-

tämättä antaa ympäristöarvoille vähemmän ja epävarmempaa suojaa kuin tapauskohtainen valvonta, minkä vuoksi jäsenvaltioille jätetyn harkintavallan ”laajuuden” — kuten yhteisöjen tuomioistuin asian ilmaisee — valvonnalle on asetettava täsmälliset laatuvaatimukset. Pitää paikansa, että yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Kraaijeveld ym. antamassaan tuomiossa hylännyt komission väitteen, jonka mukaan rajojen vahvistaminen ei vapauttanut jäsenvaltiota arvioimasta konkreettisesti jokaista hanketta sen varmistamiseksi, vastaako hanke direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa asetettuja arviointiperusteita.⁵ Yhteisöjen tuomioistuin on kyseisessä tuomiossa todennut, että rajojen käyttöön ottaminen on nimenomaisesti sallittu 4 artiklan 2 kohdassa, eikä ole mitään syytä, miksi kyseisen jäsenvaltion päädyttyä tähän ratkaisuun jokainen yksittäinen hanke olisi siitä huolimatta tutkittava erikseen 2 artiklassa asetettujen arviointiperusteiden mukaisesti. Tämä päätelmä on selvä ja vastaansanomaton. Jos kyseessä olevaa hankeluokkaa varten *ei* sitä vastoin ole vahvistettu rajaa (tai jos vahvistettu raja on direktiivin säännösten vastainen), 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokainen yksittäinen hanke on jälleen tutkittava erikseen, jotta voitaisiin ratkaista, on hanke sen ominaisuudet huomioon ottaen alistettava arviointiin. Julkisasiamies Mischo on tuonut tämän selvästi esiin 12.3.1998 esittämässään ratkaisuehdotuksessa.⁶

22. Julkisasiamies Mischon kanta saa tukea 4 artiklan 2 kohdan uudesta ver-

⁵ — Em. asia Kraaijeveld ym., tuomion 49 kohta.

⁶ — Ks. julkisasiamies Mischon 12.3.1998 esittämä ratkaisuehdotus em. asiassa komissio v. Saksa, 37 kohta.

siosta, joka sisältyy direktiivin 85/337/ETY korvanneeseen direktiiviin 97/11/EY.⁷ Säännöksen uuden sanamuodon mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä joko tapauskohtaisesti selvittämällä tai raja-arvojen ja valintaperusteiden avulla tai molempien menettelyjen avulla, onko jokin liitteessä II luetelluista hankkeista arvioitava 5—10 artiklan mukaisesti. Raja-arvoihin perustuvaa *abstraktia* menetelmää ja *tapauskohtaiseen* valvontaan perustuvaa menetelmää pidetään *yhdenvertaisina*, ja ne voidaan myös yhdistää. Harkintavalta on rajoitettua, kuten nyt käsiteltävänä olevaan asiaan sovellettavan säännöksenkin mukaan. Direktiivin 97/11/EY 2 artiklan 1 kohta ei asiallisesti poikkea direktiivin 85/337/ETY vastaavasta säännöksestä. Jos rajasta on säädetty, se *korvaa muutoin sovellettavan vaatimuksen*, jonka mukaan jokainen yksittäinen hanke on arvioitava. Tämä osoittaa sekä vanhan että uuden sanamuodon edellyttävän, että rajan asettamisella ei saa asiallisesti poiketa tapauskohtaisen arvioinnin tavoitteesta eikä sillä saa jättää huomiotta mitään niistä ominaisuuksista, jotka 2 artiklan mukaan edellyttävät ympäristövaikutusten arviointia.

23. Jos tämä vaatimus ei täyty, rajan pois-sulkeva vaikutus merkitsee 2 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen arviointiperusteiden rikkomista, koska jäsenvaltio myös tässä tapauksessa ylittää harkintavaltansa samoin kuin silloin, kun raja käytännössä sulkee ympäristövaikutusten ennakoarvioinnin ulkopuolelle kokonaisen hankelukan. Viimeksi mainittu tapaus on tavallaan ääritapaus, koska raja on itse asiassa risti-riidassa sen tavoitteen kanssa, johon sillä loogisesti ja käytännössä pyritään; rajalla

on nimittäin tarkoitus erottaa kussakin luokassa ympäristövaikutusten arviointiin alistettavat ja sen ulkopuolelle jäävät hankkeet, mutta tässä muodossa se merkitsee, että käytännöllisesti katsoen *koko* se luokka, johon tarkasteltavana olevat hankkeet kuuluvat, vapautetaan säädetystä valvonnasta etukäteen. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa ei kuitenkaan ole kysymys siitä, *erottaako* rajamenetelmä ympäristövaikutuksiltaan merkittävät hankkeet muista samaan luokkaan kuuluvista hankkeista, vaan siitä, *miten* se erottaa nämä hankkeet toisistaan. Myös viimeksi mainittu ongelma liittyy jäsenvaltioiden harkintavaltaan, ja se on otettava kokonaisuudessaan huomioon tutkittaessa, onko harkintavaltaa käytetty oikein. Olen todennut tämän jo aikaisemminkin. Haluan painottaa tätä seikkaa, mutta eri näkökulmasta, toteamalla, että jos se eroteluperuste, joka on rajaa säädettyä otettu käyttöön, on 2 artiklan 1 kohdan mukaisten arviointiperusteiden vastainen, hankkeisiin (ja direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin hankkeen toteuttajiin) sovellettava järjestelmä johtaa lainvastaiseen erotteluun sen mukaan, onko ennakoarviointi suljettu pois vai onko se sallittu. Ennakoarvioinnin osalta direktiivissä käsitellään kaikkia siinä tarkoitettuja hankkeita pääsääntöisesti *samalla tavalla*, ja jäsenvaltiot saavat harkintavaltansa mukaan ottaa käyttöön rajoja (tai muita vastaavia arviointiperusteita) hankkeiden erottelemiseksi *vain, jos ne ovat* 2 artiklan 1 kohdan sanamuodon ja tarkoituksen *mukaisia*.

24. Miten tässä tapauksessa voidaan siis parhaiten ratkaista, ovatko rajat perustelluja? On tutkittava, merkitseekö raja tässä muodossaan direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntiä, joka olisi voitu *välttää* käyttämällä jotain *muuta* menetelmää,

7 — Tietyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY muuttamisesta 3 päivänä maaliskuuta 1997 annettu neuvoston direktiivi 97/11/EY (EYVL L 73, s. 5).

jonka käyttämisen jäsenvaltioiden harkintavalta *sallisi* ja jonka tietenkin pitäisi olla *yhteensoveltuva* 2 artiklan 1 kohdan kanssa. Tämä on se arviointiperuste, jota aion soveltaa, kun jäljempänä tarkastelen kanteen yksittäisiä kohtia.⁸

25. Nyt kun käsiteltävä ongelma on määriteltä tällä tavalla, tässä alustavassa vaiheessa on välttämättä tehtävä eräs täsmennys, joka koskee itse asiassa kaikkialla tässä oikeusriidassa esiin tulevaa näyttökysymystä. Onko komission näytettävä konkreettisesti toteen, että ympäristöarvoja on merkittävästi loukattu sen seurauksena, että Irlanti on ottanut käyttöön ja soveltanut ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta vapauttavia rajoja juuri tämän suuruusina?

26. Edellä on todettu, että Irlannin mielestä komissiolla on tällainen näyttövelvollisuus. Komission tältä osin esittämän tärkeimmän vastaväitteen mukaan sen vireille panema oikeudenkäynti koskee sitä, ovatko Irlannin toimenpiteet direktiivin mukaisia, ja se jäsenyysveloitteiden rikkominen, johon Irlannin väitetään syyllistyneen, muodostuu siitä, että se ei ole antanut *ennakkoar-*

viointia koskevan velvollisuuden noudattamisen edellyttämiä säännöksiä; tämä velvollisuus koskee hankkeita, joilla *todennäköisesti* on merkittäviä ympäristövaikutuksia, ja komission mukaan tällaisina on pidettävä hankkeita, jotka kohdistuvat edellä tarkoitettulla tavalla ”herkkiin” alueisiin. Jos tutkittavien väitteiden kohde on — kuten itse katson — juuri tämä, komissiota ei voida vaatia esittämään muuta näyttöä kuin että on olemassa sellaisia yksilöityjä alueita, joilla kyseisten hankkeiden toteuttaminen voi näiden ominaisuudet huomioon ottaen vahingoittaa ympäristöä. Komission ei kuitenkaan tarvitse näyttää toteen, että vaikutus, joka direktiivin mukaan otetaan ympäristövaikutusten arvioinnissa huomioon pelkästään *mahdollisena*, olisi *todella ilmennyt*. Jos komissio näyttäisi toteen myös tämän viimeksi mainitun seikan, siitä olisi enintään se hyöty, että se osoittaisi oikeaksi oletettaman, jonka mukaan riidanalaisen rajan alapuolelle jää alueita, joille uhkaa aiheutua merkittäviä ympäristövahinkoja ja joilla harjoitettava, kyseessä olevaan hankeluokkaan kuuluva toiminta on *todennäköisten* vaikutustensa vuoksi alistettava ennakkoarviointiin.

8 — Asiassa Kraaijeveld ym. omaksuttua arviointiperustetta voidaan tavallaan soveltaa myös nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. Niitä tapauksia varten, joissa raja on lainvastainen sen vuoksi, että se sulkee kokonaisen hankeryhmän ympäristövaikutusten arvioinnin ulkopuolelle, yhteisöjen tuomioistuin on kehittänyt ”testin”, jota voidaan kutsua ”hyväksyttävyyden alarajan testiksi” ja jonka mukaan rajaa voidaan vielä pitää perusteltuna, jos millään näistä arviointivelvollisuuden ulkopuolelle jäävistä hankkeista ei todennäköisesti ole merkittäviä ympäristövaikutuksia. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa on sen sijaan ratkaistava, onko raja lainvastainen sen vuoksi, että sitä asetettaessa ei ole otettu huomioon hankkeen sijaintia koskevaa arviointiperustetta, jolloin hyväksyttävyyden alarajaa koskevan testin mukaan raja on perusteltu, jos rajan vahvistamisella ympäristövaikutusten arvioinnin ulkopuolelle jätettyjen hankkeiden ominaisuuksien kokonaisarviointi osoittaa, että yksikään näistä hankkeista ei sijaitse sellaisella *herkällä alueella*, jonka osalta ympäristövaikutusten arviointi on pakollinen.

Hankkeet viljelemättömän maan tai osaksi luonnontilassa olevien alueiden ottamiseksi voimaperäiseen maatalouskäyttöön (liitteessä II olevan 1 kohdan b alakohhta)

27. Edellä mainittuun hankeluokkaan sovellettavasta rajasta on säädetty vuoden 1989 säädöksen S.I. nro 349 24 §:ssä ja säädöksen liitteessä I olevan II osan 1(a) kohdassa. Kyseisen säännöksen

mukaan ympäristövaikutukset on arvioitava, jos viljelemätöntä maata tai osaksi luonnontilassa olevia alueita otetaan maatalouskäyttöön ja jos kyseessä olevan alueen pinta-ala ylittää 100 hehtaaria. Edellä mainitun 24 §:n ja muiden säännösten mukaan samansuuruinen raja koskee maan raivausta sen käyttötarkoituksen muuttamiseksi.

Komission väitteen pääsisältö on, että alle 100 hehtaarin alueilla on harjoitettu toimintaa, joka saattaa haitata luonnonsuojelua ja jota ei siis olisi saanut vapauttaa ympäristövaikutusten arvioinnista. Komission mukaan Claren kreivikunnassa Burrenissa on toteutettu tällaisia toimenpiteitä, joiden yhteisvaikutukset uhkaavat vahingoittaa erittäin arvokasta ja laajaa kalkkikivikerrostuma-aluetta ja sillä kasvavaa harvinaislaatuista kasvistoa tai tuhota ne. Kyseisellä alueella on lisäksi merkittäviä arkeologisia jäänteitä.

28. Lisäksi komissio väittää, että ympäristövaikutusten arvioinnista on vapautettu noin 60 000 hehtaaria osaksi luonnontilassa olevia alueita, jotka on osoitettu lampaiden laiduntamiseen (erityisesti lampaiden kasvattamiseen) ja jotka on näin ollen otettu voimaperäiseen maatalouskäyttöön. Komission mukaan liikalaiduntaminen on aiheuttanut ja voi vielä aiheuttaa vakavaa ympäristön heikkenemistä useilla alueilla, jotka Irlannin viranomaiset ovat itsekin tunnustaneet niin merkittäviksi ekosysteemin hallinnoimisen kannalta, että ne ovat ehdottaneet näiden alueiden ottamista luonnonperintöön kuu-

luvien alueiden (Natural Heritage Areas; jäljempänä NHA) luetteloon.

29. Irlanti vastaa tähän, että väitteissä ei ole otettu huomioon kyseisten hankkeiden luokkaa kokonaisuudessaan, vaikka niin olisi pitänyt tehdä. Irlannin mukaan komission väitteet koskevat asiallisesti ainoastaan maan käyttöönottoa. Laiduntamiseen osoitettuja osaksi luonnontilassa olevia alueita koskevista väitteistä Irlanti toteaa, että komissio ei ole yksilöinyt, mihin maantieteelliseen alueeseen kan-teessa viitataan, eikä osoittanut, että kyseessä olevien alueiden ottaminen voimaperäiseen maatalouskäyttöön, minkä on väitetty tapahtuneen, olisi koskenut alle 100 hehtaarin suuruisia alueita, jotka olisivat näin ollen jääneet ennakoarvioinnin ulkopuolelle. Irlannin mukaan on joka tapauksessa katsottava, että ei ole esitetty näyttöä siitä, että luonnonsuojelun kannalta haitallisia toimenpiteitä olisi todella toteutettu. Irlanti esittää lisäksi varsin radikaalin väitteen, jonka mukaan liitteessä II olevan 1 kohdan b alakohdassa käytettyä voimaperäisen maatalouskäytön käsitettä ei ole määritelty direktiivissä riittävän täsmällisesti, mikä on ristiriidassa oikeusvarmuusperiaatteen kanssa. Irlannin mukaan jäsenvaltioilla on tämän vuoksi oikeus katsoa, että liitteen säännös, johon komissio tässä tapauksessa vetoaa, on mitätön. Irlannin käsityksen mukaan lampaiden laiduntaminen jää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle riippumatta siitä, miten voimaperäisen maatalouskäytön käsite määritellään. Irlannin mukaan laiduntaminen ei nimittäin merkitse sellaista kajoamista luonnonympäristöön tai maisemaan, että sitä voitaisiin pitää tai olisi pidettävä 1 artiklassa tarkoitettuna hankkeena, mikä johtuu sekä siitä, että kysymys on maataloudenharjoittajan vapaasta ja henkilökohtaisesta toiminnasta, että siitä,

että tätä toimintaa harjoitetaan Irlannissa perinteisesti yhteislaitumilla, jolloin toiminta ei käytännössä sovellu direktiivin mukaiseen järjestelmään.

30. Käsittelen ensiksi väitteen viimeksi mainittua osaa. Irlannin vastaus nostaa esiin ensinnäkin kysymyksen siitä, miten määritellään voimaperäisen maatalouskäytön (ja vastaavien hankkeiden) käsite, jonka ulkopuolelle Irlanti haluaisi jättää lampaiden laiduntamisen ja kasvattamisen. Luettelossa oleva määritelmä on mielestäni kuitenkin niin selvä, että siitä ilmenee käsitteen oikea sisältö ja että sitä voidaan soveltaa nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. Viljelemättömällä maalla ja osaksi luonnontilassa olevilla alueilla tarkoitetaan alueita, joiden ottaminen voimaperäiseen maatalouskäyttöön muuttaa niiden tilaa huomattavasti aikaisempaan verrattuna. Laiduntaminen on maaperän luonnonvarojen hyväksikäyttöä, joten se täyttää sellaisen toiminnan tunnusmerkit, joka voi olla ennakoarviointivelvollisuuden alaisen hankkeiden kohteena (ks. 1 artiklan 2 kohta). Laiduntaminen voi olla voimaperäistä, mitä arvioitaessa tunnuslukuina voidaan käyttää esimerkiksi eläintiheyttä ja lampaiden lukumäärää hehtaarilla, kuten komissio huomauttaa. Mielestäni on selvää, että liikalaiduntaminen voi aiheuttaa ympäristövaikutuksia aivan kuten muut liitteessä II olevassa 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettut toiminnat, etenkin silloin kun eläimiä kasvatetaan siihen tarkoitettuissa kiinteissä laitoksissa, joista on säädetty liitteen muissa alakohdissa (ks. liitteessä II olevan 1 kohdan e ja f alakohta). On lisäksi todettava, että komissio on vastannut täsmällisesti ja vahvoin perustein Irlannin puolustukseksi esittämään väit-

teeseen, jonka mukaan kyseinen toiminta ei sovellu eikä edes ole sovitettavissa direktiivissä säädetyn arviointimenettelyn vaatimuksiin ja yksityiskohtaisiin teknisiin sääntöihin. Vastoin Irlannin kantaa on katsottava, että vaatimus, jonka mukaan laiduntamiseen on direktiivin mukaan hankittava etukäteen lupa, ei ole järjenvastainen, vaan se on yksinkertaisesti ja perustellusti seurausta direktiivin ympäristölle antamasta suojasta, joka koskee kaikkia voimaperäisen maatalouskäytön muotoja ja yleisesti kaikkia liitteissä lueteltuja toimintoja, joiden katsotaan voivan vahingoittaa suojeltavia arvoja. Myöskään Irlannin yhteislaidunjärjestelmän erityisluonne ei voi estää soveltamasta direktiiviä, jota Irlanti on velvollinen noudattamaan ja jonka se on näin ollen velvollinen panemaan täytäntöön asianmukaisesti. Ratkaisu on selvä. Kyseessä oleva toiminta kuuluu voimaperäisen maatalouskäytön luokkaan.

31. Tämän vuoksi on kysyttävä, onko Irlannin lainsäädännössä tämän hankeluekan osalta asetettu 100 hehtaarin raja jäsenvaltioiden harkintavallalle tältä osin asetettujen rajoitusten mukainen. Ratkaisun tämän kysymyksen edellä kuvailtuja arviointiperusteita käyttäen. Riidanalainen raja ylittää lainmukaisen harkintavallan, jos se sulkee ympäristövaikutusten arvioinnin ulkopuolelle toimenpiteet, jotka kohdistuvat osaksi luonnontilassa oleviin alle 100 hehtaarin alueisiin, joille uhkaa aiheutua merkittäviä ympäristövaikutuksia hankkeen sijainnin vuoksi. Komissio väittää, että liikalaiduntamisella on koko sillä alueella, jolla sitä harjoitetaan, ne ominaisuudet, jotka direktiivin mukaan tekevät ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeelli-

seksi. Irlanti kiistää edellä mainitut toteamukset ja väittää lisäksi, että Irlannissa joka tapauksessa valvotaan laiduntamisen ympäristövaikutuksia sellaisten yhteisön säädöksiin perustuvien ohjelmien mukaisesti, joilla pyritään heikentämään halukkuutta voimaperäisen maatalouden harjoittamiseen, ja että tukien myöntäminen edellyttää, että asianomaiset maataloudenharjoittajat osallistuvat Irlannin säättämien niin sanottujen maaseutu ympäristön suojeluohjelmien (Rural Environmental Protection Schemes) hallintointiin.

misen kannalta; tämän säännöksen mukaan ympäristövaikutusten arviointi voidaan *liittää* lupamenettelyihin tai jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä säädettyihin tai säädettäviin muihin menettelyihin. Menettelyjen on siis joka tapauksessa sovellettava direktiivin *tavoitteiden* saavuttamiseen, joten ennakoarviointivelvollisuus, sellaisena kuin siitä on säädetty 2 artiklan 1 kohdassa, sitoo jäsenvaltioita, kun ne säätävät oikeusjärjestyksissään näistä muista menettelyistä, samalla tavoin kuin jäsenvaltioiden harkintavaltaa rajoitetaan 4 artiklan 2 kohdassa säädettyissä tapauksissa.

32. Komissio on kuitenkin osoittanut, että se on Irlannin viranomaisten kanssa aikoinaan käydyssä kirjeenvaihdossa, jonka jäljennökset on liitetty asiakirja-aineistoon, saanut tietoja, joiden mukaan liikalaiduntamista harjoitetaan noin 60 000 hehtaarilla, joille on aiheutunut tai ainakin uhkaa aiheutua ympäristövaurioita. Mielestäni komissio on tällä täyttänyt velvollisuutensa näyttää toteen, että väite on perusteltu (ks. edellä 26 kohta).

Voimaperäisen laiduntamisen (ja yleisemmin kaikkien liitteessä lueteltujen toimintojen) mahdollisten ympäristövaikutusten ”monimuotoisen valvonnan” on siitä riippumatta, mitä menettelyä on säädetty noudatettavaksi ja mikä on toimivaltainen viranomainen, saavutettava se tulos, jolla on merkitystä nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, joten valvonnan on perustuttava sellaisiin lain säännöksiin, joilla nimenomaan pyritään varmistamaan ennakoarvioinnin käyttäminen ja joissa näin ollen määrätään ennakoarvioinnin suorittamisesta tapauksissa, joissa direktiivi edellyttää sitä mutta raja estää sen.

33. Miten sitten pitäisi arvioida niitä laiduntamisen ympäristövaikutuksiin kohdistuvia valvontatoimenpiteitä, joita Irlannissa sovelletaan edellä tarkastellusta rajajärjestelmästä riippumatta? Mielestäni näiden valvontatoimenpiteiden on oltava *asianmukaisia* tätä koskevan direktiivin säännöksen (2 artiklan 2 kohta) noudatta-

34. Komission mukaan tämän tuloksen saavuttamisesta ei ole mitään takeita. Irlanti ei mielestäni ole esittänyt mitään vakuuttavia väitteitä päinvastaisen kannan tueksi. On siis pääteltävä, että viranomaiset, jotka vastaavat ympäristövaikutusten

valvonnasta rajan alle jäävillä alueilla, voivat valvontaa harjoittaessaan käyttää laajaa harkintavaltaa, joka ylittää 4 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille myönnetyn harkintavallan.

Jos tämä pitää paikkansa, nämä muut kansalliset menettelyt eivät suinkaan täydennä kyseessä olevaa yhteisön lainsäädäntöön perustuvaa järjestelmää vaan ovat ristiriidassa sen kanssa. Irlanti ei voi kiistää komission väitettä vetoamalla siihen, että se on säätänyt näistä menettelyistä.

35. On siis perusteltua syytä katsoa, että 100 hehtaarin raja ei ole direktiivin mukainen, ja nämä syyt ilmenevät vieläkin selvemmin, kun ryhdytään tarkastelemaan Burrenin aluetta koskevia komission väitteitä.

Komission väitteen, jonka mukaan Burrenin alue on herkkä, paikkansapitävyyden osoittaa Heritage Councilin vuonna 1996 laatima selvitys A Survey of Recent Reclamations in the Burren. Burrenin alueella on suoritettu runsaasti toimenpiteitä (maan raivausta ja kalkkikivikerrostumien porastusta), joista huomattava osa alueilla, jotka Irlannin viranomaiset itse ovat luokitelleet NHA:iksi. Historiallisesti ja arkeologisesti erittäin merkittäviä alueita on tuhottu. Tapauksessa on kysymys maan käyttöönoton ohella maan raivauksesta,

jota tarkastellaan kanteen eräessä toisessa kohdassa. Molempiin toimenpideluokkiin sovelletaan 100 hehtaarin rajaa. Komission esiin tuoma kysymys hankkeiden yhteisvaikutuksista ja kasautuvista vaikutuksista koskee molempia. Ratkaisuehdotuksessani noudattama asioiden käsittelyjärjestys edellyttää, että tätä ongelmaa käsitellään tässä vaiheessa.

36. Kiinnittäessään yhteisöjen tuomioistuinten huomiota tähän ongelmaan komissio viittaa vielä kerran siihen, että Irlanti on velvollinen määrittämään rajat hankkeiden ominaisuuksien mukaisesti. Kysymys on tarkemmin sanottuna siitä, miten hankkeiden ominaisuuksia on arvioitava suhteessa toisiinsa. Tämä on väitteen keskeinen sisältö. Sitä arvioitaessa on keskityttävä niihin hankkeiden ominaisuuksiin, joilla on merkitystä tässä tapauksessa.

37. Hankkeen, joka on sen *laatuinen*, että sillä kajotaan viljelemättömiin tai osaksi luonnontilassa oleviin alueisiin ja muutetaan niiden käyttötarkoitusta, *laajuus* otetaan rajaa asetettaessa huomioon pinta-alan perusteella, koska raja on 100 hehtaaria. Komission mukaan tämä raja ei *liity* — tai se ei ainakaan *loogisesti* liity, kuten harkintavallan oikea käyttö edellyttäisi — hankkeen sijaintiin, joka olisi pitänyt ottaa huomioon sellaisten alueiden osalta, jotka ovat erittäin herkkiä tämän-

laatuisten toiminnan vaikutuksille. Komission kanta on, että säädetty raja vastaa sijaintipaikan herkkyyttä koskevaa tekijää asianmukaisesti vain, jos *rajaa sovellettaessa* otetaan huomioon sekä

- i) kyseisellä alueella toteutettaviksi suunnitellut *yksittäiset* hankkeet, jotka saattavat koskea huomattavasti alle 100 hehtaarin suuruisiakin alueita, kuten Burrenissa, jossa kyseiset hankkeiden toteuttajat suorittavat metsänraivaustyöt ja maaperän muutostyöt useina pieninä toimenpiteinä,

että

- ii) kaikki tähän samaan alueeseen kohdistuvat hankkeet *yhdessä*. Tällöin ennakoarvioinnin kannalta pidetään ratkaisevana sitä *kokonaisvaikutusta*, joka hankkeista yksittäin ja yhdessä tarkasteltuina aiheutuu erityisen suoje-
lun arvoisena pidetylle ympäristölle.

38. Komission mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettely on näin ollen käynnistettävä aina, kun maaperään kohdistuvat toimenpiteet, jotka kuuluvat nyt kyseessä olevaan luokkaan ja joilla on nyt tarkastelun kohteen olevat ominaisuudet,

kohdistuvat yli 100 hehtaarin alueeseen, riippumatta siitä, onko hankkeita *yksi* vai *useampia*. Tämän vuoksi komissio pitää tärkeinä sekä kasautuvia vaikutuksia — jotka ilmenevät ajan myötä, kun määrätty hanke edistyy — että niitä yhteisvaikutuksia, joita aiheutuu, kun eri henkilöt suunnittelevat ja toteuttavat samaan aikaan hankkeita vierekkäisillä alueilla, jotka yhdessä ylittävät säädetyn 100 hehtaarin rajan. Ennakoarviointia on näin ollen harkittava aina, kun hankkeelle on ominaista sijaintipaikan herkkyyttä, mutta velvollisuus sen suorittamiseen syntyy vain, jos todetaan, että alue siitä huolimatta, että se on pienempi kuin säädetty 100 hehtaaria, ylittää tämän rajan yhdessä niiden muiden alueiden kanssa, joihin samanlaiset vierekkäiset hankkeet kohdistuvat.

39. Tarkkaan ottaen tämä väite ei koske Irlannissa säädetyn rajan *tasoa* vaan *rajan soveltamista* tähän tapaukseen; komission mukaan rajan soveltaminen on direktiivin vastaista juuri sen vuoksi, että kasautuvia vaikutuksia ja yhteisvaikutuksia ei oteta huomioon. On siis tutkittava, seuraako 2 artiklan 1 kohdasta ja 4 artiklan 2 kohdassa niitä yhdessä tulkittuina, että silloin kun jäsenvaltiot ovat säätäneet rajoista, rajoja on tällaisissa tapauksissa sovellettava komission esiin tuoman erityisen arviointiperusteen mukaisesti.

40. On kuitenkin todettava, että ennakoarviointi tietenkin koskee hankkeiden ominaisuuksia silmällä pitäen sitä, millaisia *vaikutuksia* hankkeilla on. Arviointi on tapauskohtainen, minkä vuoksi vaikutukset luetaan *yksittäisen* hankkeen syyksi. Tämä

ei kuitenkaan tarkoita, että direktiivin mukaan ne yhteisvaikutukset ja kasautuvat vaikutukset, joista on kysymys tässä tapauksessa, eivät voisi kuulua merkityksellisten vaikutusten joukkoon. Asia on pikemminkin päinvastoin. Direktiivin 3 artiklan mukaan ennakoarvioinnilla nimittäin *tunnistetaan* kunkin hankkeen *suorat ja välilliset* vaikutukset kaikkiin ympäristön osa-alueisiin. Kasautuvat vaikutukset selvästikin ovat yksittäisen hankkeen *suoria vaikutuksia*, koska ne liittyvät välittömästi hankkeen toteuttajan suunnitteleman toiminnan edistymiseen. Mielestäni etukäteen tapahtuva ympäristövaikutusten arviointi voi koskea myös — jonkin yksittäisen hankkeen syyksi luettavia — yhteisvaikutuksia, jos se vaikutus, joka hankkeella ennakoidaan olevan ominaisuuksiensa perusteella, *kasvaa* sellaisten muiden olosuhteiden yhteisvaikutuksen johdosta, jotka myös ovat relevantteja ympäristöarvojen suojelemisen kannalta, kuten esimerkiksi sen olosuhteen, että hankkeen herkillä sijaintipaikalla toteutetaan muitakin hankkeita. Tämän vuoksi on perusteltua ja mielestäni myös välttämätöntä, että yhteisvaikutukset otetaan huomioon ratkaistaessa, ylittääkö hanke rajan ja onko se alistettava direktiivissä säädettyyn ennakoarviointimenettelyyn.

41. Irlanti on puolustuksessaan väittänyt, että jäsenvaltioille on asetettu velvollisuus ottaa hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon vasta myöhemmässä direktiivissä 97/11/EY. Irlannin mukaan nyt käsiteltävänä olevassa asiassa sovellettavassa direktiivissä 85/337/ETY ei ole säädetty tällaisesta velvollisuudesta. Direktiivissä 97/11/EY kuitenkin säädetään vain *joukosta arviointiperusteita*, jotka on lueteltu asiaa koskevassa liitteessä ja jotka koskevat hankkeiden ominaisuuksia ja niiden mahdollisia vaikutuksia. Yhteisvaikutus maini-

taan hankkeiden ominaisuuksien joukossa, ja on selvää, että siitä on yhdessä muiden direktiivin soveltamista koskevien ja liitteessä mainittujen arviointiperusteiden kanssa säädetty sen vuoksi, että se on *väistämätön seuraus* velvollisuudesta ottaa hankkeiden ominaisuuksia arvioitaessa huomioon myös hankkeiden *välilliset* ympäristövaikutukset, joihin yhteisvaikutuskin kuuluu, kuten edellä on todettu. Tästä velvollisuudesta on säädetty asiallisesti samalla tavalla sekä direktiivissä 85/337/ETY että myöhemmässä direktiivissä 97/11/EY (ks. molempien direktiivien 2 ja 3 artikla).

42. Tämän vuoksi katson, että komission väitteet ovat perusteltuja ja että Irlanti on jättänyt noudattamatta jäsenyysveloitteitaan siten, että se ei ole antanut riidanalaiseen rajaan liittyviä säännöksiä, jotka olisivat välttämättömiä, jotta rajaa sovellettaessa voitaisiin edellä mainituilla edellytyksillä ottaa huomioon hankkeiden kasautuvat vaikutukset ja yhteisvaikutukset. Tällaisten täydentävien säännösten antaminen on siis välttämätöntä, jos Irlanti päättää, että se pitää voimassa aikaisemmin säädetyn rajan eikä pane direktiiviä täytäntöön jollain toisella tavalla harkintavaltaansa lainmukaisesti käyttäen.

Liitteessä II olevan 1 kohdan d alakohta: metsitys, mikäli se voi aiheuttaa haitallisia ekologisia muutoksia, ja maan raivaus sen käyttötarkoituksen muuttamiseksi

43. Vuoden 1989 säädöksen S.I. nro 349 24 §:n ja kyseisen säädöksen liitteessä I olevan II osan 1(c)(i) kohdan mukaan

ympäristövaikutukset on arvioitava, jos metsitettävä alue on yli 200 hehtaaria tai jos korkearunkoista lehtimetsää korvataan havupuilla yli 10 hehtaarin alueella. Rajoja muutettiin vuoden 1996 säädöksellä S.I. nro 101, jossa säädetään yhdessä muiden Irlannin säännösten kanssa, että ympäristövaikutukset on arvioitava metsityksen osalta, jos alue yksin tai yhdessä viereisten metsitettävien alueiden kanssa ylittää kolmen vuoden aikana 70 hehtaaria. Jos olemassaolevia metsiä muutetaan havumetsiksi, raja on 10 hehtaaria. Vuoden 1989 säädöksen S.I. nro 349

24 §:ssä ja kyseisen säädöksen liitteessä I olevan II osan 2(c)(ii) kohdassa sitä vastoin asetetaan 100 hehtaarin raja maan raivaukselle sen käyttötarkoituksen muuttamiseksi.

44. Komissio arvostelee näitä säännöksiä sen vuoksi, että niiden mukaan rajan alapuolelle ja näin ollen ympäristövaikutusten ennakoarvioinnin ulkopuolelle jätetään hankkeet, joiden on tarkoitus koskea metsitystä a) peittosualueilla ja b) vesistöjen lähistöllä. Siltä osin kuin on kysymys maan raivauksesta sen käyttötarkoituksen muuttamiseksi, komissio riitauttaa tällaiselle toiminnalle säädetyn 100 hehtaarin rajan. Komission väitteitä käsitellään erikseen.

a) Peittosualueiden metsitys

45. Irlanti on 6.5.1996 päivätyssä kirjeessään ilmoittanut komissiolle, että metsi-

tyshankkeiden toteuttamiseksi on myönnetty useita tukia seuraavasti: helmikuussa 1994 Dunragh Loughsin ja Pettigo Plateaun alueella 76 hehtaarille, joulukuussa 1994 Tullytresna Bogin alueella 44,1 hehtaarille ja maaliskuussa 1994 Tamur Bogin alueella 190 hehtaarille. Näiden hankkeiden ympäristövaikutuksia ei ollut lainkaan arvioitu. Komission mukaan peittosualueiden metsitys merkitsee maan muokkaamista, ojitusta, lannoitteiden käyttöä ja kasvillisuuden radikaalia muuttamista, ja nämä metsitykseen liittyvät toimenpiteet uhkaavat vahingoittaa peittosoiden ekosysteemiä tai jopa tuhota sen. Komissio on väitteensä tueksi esittänyt näyttöä, joka osoittaa, että useilla alueilla, joita Irlannin viranomaiset itse ovat ehdottaneet NHA:iksi (Dunragh Loughs, Pettigo Plateau, Tullytresna Bog, Tamur Bog), harjoitetaan valvomatonta metsitystä. Komissio viittaa tieteellisiin tutkimuksiin, joiden mukaan on mahdollista, että tämäntyyppisillä toimenpiteillä saattaa olla kyseisillä alueilla merkittäviä ja jopa korjaamattomia vaikutuksia,⁹ ja kiinnittää erityistä huomiota metsityshankkeeseen, joka koskee noin 2 000 hehtaarin suuruista Dunragh Loughsissa ja Pettigo Plateaulla sijaitsevaa aluetta, jolla katsotaan olevan suuri tieteellinen merkitys, koska se on koskematon peittosuota. Komissio lisää, että tämän alueen ympäristömerkitys on tunnustettu sekä kansainvälisesti (osa Pettigo Plateausta eli noin 900 hehtaaria nimittäin kuuluu vuonna 1986 tehdyn Ramsarin sopimuksen soveltamisalaan) että neuvoston direktiivin 79/409/ETY yhteydessä, jonka nojalla Irlanti on itse luokitellut 619,2 hehtaaria Pettigo Plateausta erityis-suojelualueeksi. Pettigo Plateau ja Dunragh Loughs on lisäksi mainittu komission ja Irlannin National Parks and Wildlife Ser-

⁹ — Komissio viittaa tältä osin julkaisuun Strout, Reeds ym., *Birds, bogs and forestry, The peatlands of Caithness and Sutherland*, Nature Conservancy Council.

vicen sopimuksessa, jonka ne ovat tehneet 28.12.1995 neuvoston asetuksen N:o 1973/92 mukaisesti; tämän asetuksen perusteella sellaisille hallinnointisuunnitelmille ja toimenpiteille, joiden tavoitteena on ympäristön suojeleminen ja säilyttäminen, myönnetään taloudellista tukea. Tältä osin komissio viittaa Survey of Breeding Birds at Pettigo Plateau, County Fermanagh -selvitykseen,¹⁰ jonka mukaan käynnissä oleva metsitys muodostaa vakavan uhan ympäristönsuojelulle, koska havupuiden istutus vaikuttaa näiden alueiden hydrologiaan johtaen alueiden pirstoutumiseen, jolloin alue ei enää sovellu eräiden alueen alkuperäisten eläinlajien asuinpaikaksi (Grönlannin tundrahanhi, sinisuuhaikka, kapustarinta). Eräiden muiden lintu- ja maanisäksälajien elinolosuhteet vaikeutuvat, kun istutusalueille ilmestyy uusia petolintulajeja.

46. Irlanti vastaa tähän, että komission perustellun lausunnon jälkeen eli 1.10.1996 annettulla lailla hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnin raja laskettiin 200 hehtaarista 70 hehtaariin. Irlanti katsoo, että se on näin ollen täyttänyt perustellusta lausunnosta aiheutuvat velvoitteensa ja että komissio ei puolestaan

ole näyttänyt toteen, että Irlannin uudessa lainsäädännössä asetetun rajan alle jäävillä hankkeilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Irlannin mukaan NHA:iksi luokitelluille alueille suunnitellut metsityshankkeet joka tapauksessa ovat National Parks and Wildlife Servicen hallinnollisessa valvonnassa. Irlannissa annetuilla *Habitat Regulation*seilla (elinympäristölaki) suojellaan kyseisiä alueita tehokkaammin kuin pakollisella ympäristövaikutusten arvioinnilla, koska Irlannin mukaan lupa metsitykseen myönnetään vain, jos metsityksessä noudatetaan ympäristönsuojeluvaatimuksia, jotka joko vastaavat laissa säädetyin rajan ylittäviin hankkeisiin sovellettavia vaatimuksia tai ovat ankarampia. Irlannin mukaan metsitys on lisäksi niin kallista, että sitä ei voida käytännössä harjoittaa ilman tukea, joten toiminta ei jää tuen myöntämisen edellyttämän valvonnan ulkopuolelle, kun kysymys on NHA:iksi luokitelluista alueista.

47. Komission väitteitä arvioitaessa on — samalla tavoin kuin kanteen edellistä osaa tutkittaessa — otettava huomioon, että se on pyrkinyt yksilöimään ne herkät alueet, joihin kohdistuvat metsityshankkeet jäävät ennakoarvioinnin ulkopuolelle. Komission esittämät tieteelliset tutkimukset ja muu näyttö osoittavat, että soiden metsitys aiheuttaa huomattavia ympäristövahinkoja. Kysymys on samasta oikeudellisesta ongelmasta kuin voimaperäiseen maatalouskäyttöön otettujen viljelemättömien tai osaksi luonnontilassa olevien alueiden kohdalla. Jos raja sulkee herkkiin alueisiin vaikuttavat hankkeet ennakoarvioinnin ulkopuolelle, ei voida katsoa, että Irlanti olisi rajaa asettaessaan käyttänyt harkinta-

10 — Bain, Rachel ja Mellon, Clive, *Survey of Breeding Birds at Pettigo Plateau, County Fermanagh*, Summary Report, 1995, Royal Society for the Protection of Birds (RSPB).

valtaansa lainmukaisesti. Tässä tapauksessa on juuri näin. Mielestäni komission väite on näin ollen perusteltu. Irlanti tosin väittää säätäneensä metsityksen vaikutusten valvonnasta myös rajan alittavien hankkeiden osalta sekä yleisesti lailla (S.I. nro 94/97 European Communities Regulations 1997) että hallinnollisilla määräyksillä; näiden säännösten ja määräysten mukaan tällaisiin toimenpiteisiin myönnetään tukea vain, jos on tarkkaan tutkittu, että toimenpiteet ovat sopusoinnussa ympäristöarvojen suojelemista koskevan tavoitteen kanssa. Tämä Irlannin puolustukseen esittämä väite perustuu ennen kaikkea siihen, että tuki on käytännössä välttämätön. Irlannin mukaan metsityksen hallinnoinnista vastasi aluksi valtio, ja vasta myöhemmin sitä on alettu hoitaa yksityisillä hankkeilla, jotka saavat tukea myös Euroopan yhteisöltä, ja — kuten Irlanti toteaa — tukeen liittyy aina valvontaa. Direktiivin 1 artiklassa ei kuitenkaan anneta mitään merkitystä mahdollisille tuille tai muille eduille, joita jäsenvaltio myöntää hankkeiden toteuttajille sillä edellytyksellä, että ympäristönäkökohdat otetaan huomioon, vaan tässä artiklassa säädetään lupajärjestelmästä, jossa hankkeet on poikkeuksetta alistettava ennakoarviointiin *aina, kun* ne koskevat liitteissä I ja II lueteltuja asioita. Ennakoarviointi voi liittyä kansallisiin menettelyihin vain edellä mainituilla edellytyksillä (ks. edellä 33 kohta), joita jäsenvaltiot eivät voi olla noudattamatta. Sillä, mikä yllyke saa henkilön hakemaan tukea, ei toisin sanoen ole mitään merkitystä direktiivissä säädetyn valvonnan osalta etenkin, kun ennakoarviointivelvollisuus koskee erotuksetta yksityisiä hankkeita ja valtion itsensä kustantamia julkisia hankkeita.

Komissiota ei voida moittia myöskään siitä, että se on perustellussa lausunnossaan

arvostellut alkuperäistä 200 hehtaarin rajaa, joka on sittemmin laskettu 70 hehtaariin. Komissio nimittäin pitää virheellisenä myös tätä 1.10.1996 lähtien sovellettua uutta rajaa katsoen, että Irlannin lainsäätäjä ei ole sitä asettaessaan ottanut huomioon kasautuvaa vaikutusta, koska se on jättänyt ennakoarvioinnin ulkopuolelle hankkeet, jotka eivät ylitä rajaa kolmen vuoden aikana, jolloin hankkeen toteuttaja voi kolmen vuoden kuluttua esittää uuden hankkeen, joka edelleen jää ympäristövaikutusten arvioinnin ulkopuolelle, jollei sen kohteena oleva alue ylitä 70:tä hehtaaria. Aikaisemmin toteutetun hankkeen ja uuden hankkeen kokonaisvaikutusta laskettaessa on sitä vastoin pidettävä mielessä ajan kulumisen myötä tapahtuva vaikutusten kasautuminen, joka on — kuten edellä on todettu (ks. 40 ja 41 kohta) — ehdottomasti otettava huomioon säädettyä rajaa sovellettaessa, rajan tasosta riippumatta.

En tässä kohtaa ryhdy tarkastelemaan väitettä, jonka mukaan Irlanti on rikkonut direktiivin 7 artiklaa, koska se ei ole täytäntöönantaja- ja neuvotteluelvoitetta Yhdistynyttä kuningaskuntaa kohtaan, vaikka viimeksi mainitulla valtiolla on intressi näiden valtioiden rajan ylittävään alueeseen, esimerkiksi Pettigo Plateaution, kohdistuvien hankkeiden toteutta-

misen osalta. Tämän velvoitteen täyttämättä jättämisestä on nimittäin esitetty erillinen väite, jota Irlanti ei ole kiistänyt.

b) *Vesistöjen lähellä sijaitsevien alueiden metsitys*

48. Komissio on Aquafor- ja The Trophic Status of Lough Conn -selvityksiin tukeutuen osoittanut, että metsitys aiheuttaa tietyillä luonnonalueilla vakavia ympäristövaikutuksia vesistöjen happamoitumisen ja rehevöitymisen vuoksi. Irlanti pyytää, että tutkimuksia, jotka koskevat metsityksen vaikutuksia elinympäristöön, ei otettaisi huomioon, koska ne on tehty ennen direktiivin voimaantuloa. Siinä tapauksessa komission väitteen tueksi ei olisi mitään todisteita. Irlannin vaatimusta ei voida hyväksyä. On huomautettava, että näissä kahdessa tieteellisessä tutkimuksessa pelkästään kuvataan tieteellisesti, mikä on syy-seuraussuhde metsityksen ja niiden vakavien ympäristövaikutusten välillä, joita vesistöjen happamoituminen ja rehevöityminen on Irlannissa aiheuttanut tietyillä alueilla. Tutkimuksista on huomattavaa apua yhteisöjen tuomioistuimen arvioidessa asiaa, mutta ei sen vuoksi, että ne osoittaisivat ympäristövahinkojen *todentperäisyyden*, millä ei ole merkitystä (ks. edellä 26 kohta), vaan sen vuoksi, että ne sisältävät tutkimustietoa komission väitteiden kohteena olevan ympäristön erityisluonteesta ja tällä alueella toteutettavien metsityshankkeiden mahdollisista vaikutuksista.

49. Aquafor-selvitys ja muut tieteelliset tutkimukset¹¹ osoittavat lisäksi, että vesistöjen lähistöllä tapahtunut metsitys on aiheuttanut vahinkoa. Väite on joka tapauksessa perusteltu, koska komissio on yksilöinyt vesien happamoitumiselle herkkiä alueita, muun muassa Galwayn, Wicklowin, Donegalin ja Kerryn kreivikunnat, ja mielestäni komission esittämien ja tässä yhteydessä lainaamien selvitysten tieteellinen arvovalta osoittaa selvästi, että ennakkoarvioinnin olisi pitänyt koskea metsitystä, mutta näin ei tapahtunut, koska raja esti sen ja koska ei ollut säädetty asianmukaisista vaihtoehtoisista menettelyistä, joiden avulla kyseisten hankkeiden ympäristövaikutuksia olisi voitu valvoa.

c) *Maan raivaus sen käyttötarkoituksen muuttamiseksi*

50. Tähän mennessä esitetyt väitteet ja perustelut on ulotettava koskemaan myös arviointia, joka koskee maan käyttötarkoituksen muuttamiseksi toteutettaville maanraivaushankkeille asetettua 100 hehtaarin rajaa, josta on säädetty vuoden 1989 säädöksen S.I. nro 349 24 §:ssä ja säädöksen liitteessä I olevan II osan 2(c)(ii) kohdassa. Aikaisemmin tarkasteltu Burrenin tapaus on tässä yhteydessä tärkeä. Viittaaan siihen, mitä olen edellä todennut

11 — Ks. *Evaluation of the Effects of Forestry on Surface-Water Chemistry and Fishery Potential in Ireland*, EOLAS Contract ER/90/76; Allot, N. ym., "Stream Chemistry and Forest Cover in Ten Small Western Irish Catchments", *Ecological Effects of Afforestation, Studies in the history and ecology of afforestation in Western Europe*, 1993; Allot, N. ja Brennan, M., "Impact of Afforestation on Inland Waters", *Water of Life*, Dublin, 1992.

siitä (ks. edellä 35 kohta). On nimittäin aihetta katsoa, että maan raivaus uhkaa ekosysteemiä ainakin yhtä paljon kuin maan ottaminen voimaperäiseen maatalouskäyttöön. Hankkeet tällaisen toiminnan harjoittamiseksi sellaisessa ympäristötilanteessa, josta Burren on esimerkki, on näin ollen alistettava ympäristövaikutusten arviointiin, vaikka kyseinen alue olisi alle 100 hehtaaria.

Liitteessä II olevan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetut hankkeet: turpeenotto

51. Vastaavat toteamukset puoltavat seuraavan, turpeenottohankkeiden ympäristövaikutuksia koskevan väitteen hyväksymistä. Komission mukaan tämä toiminta voi olla eräs suurimmista ympäristön koskemattomuuteen kohdistuvista uhista erityisesti nyt kyseessä olevien soiden osalta, eikä näe mitään syytä poiketa komission käsityksestä. Turpeenotto lietealueilta edellyttää ojitusta. Tämä puolestaan johtaa turvetta muodostavan kasvillisuuden kuivumiseen. Vedenpinnan laskeminen pienentää suon tilavuutta, jolloin suon kallistuminen lisää veden virtaamista pahentaa kuivumista entisestään. Komissio mainitsee esimerkkinä Tipperaryn kreivikunnassa sijaitsevan Ballyduff-Clonfinane Bogin, jota on tarkasteltu lähemmin kantelussa P 95/4218. Tämän kahdesta suosta muodostuvan alueen kokonaispinta-ala on 312 hehtaaria, ja se on otettu NHA:ksi vuonna 1995. Komissio ja National Parks

and Wildlife Service tekivät 28.12.1995 sopimuksen 344 000 ecun suuruisen rahoituksen myöntämisestä soiden säilyttämiseen ja suojeluun.

52. Turpeenottohankkeita koskeva raja on 50 hehtaaria. Rajasta on säädetty vuoden 1989 säädöksen S.I. nro 349 24 §:ssä ja kyseisen säädöksen liitteessä I olevan II osan 2(a) kohdassa. Irlannin vastaväitteet — edellä jo käsitellyt ja nyt uudelleen esiin tuotavat väitteet sivuuttaen — voidaan itse asiassa jakaa seuraaviin kahteen ryhmään: i) komission väitteet perustuvat käytännöllisesti katsoen pelkästään Ballyduff-Clonfinanen poikkeustapaukseen, eikä se ole noudattanut asiassa Kraaijeveld ym. annetussa tuomiossa kehitettyä arviointiperustetta, jonka mukaan huomioon on otettava kaikkien kyseessä olevaan luokkaan kuuluvien hankkeiden ominaisuudet eikä pelkästään jonkin yksittäisen hankkeen ominaisuuksia; ii) rajaksi on säädetty 50 hehtaaria, koska Irlannin lainsäätäjät on halunnut erottaa toisistaan turpeen kaupallisen hyödyntämisen ja Irlannin maaseudulla jo vuosisatoja harjoitetun turpeenleikkauksen (turf-cutting), jossa yksityishenkilöt nostavat turvetta omiin tarpeisiinsa käsityönä.

53. Mielestäni kumpaankaan ryhmään kuuluvia Irlannin väitteitä ei ole hyväksyttävä. Kuten olen jo selvittänyt (ks. edellä 24 kohta), on katsottava, että hankkeen laajuutta koskevan arviointiperusteen soveltaminen on laiminlyöty aina silloin, kun raja sulkee jonkin hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin ulkopuolelle, vaikka kyseinen toiminta erittäin todennäköisesti aiheuttaa huomattavia vaikutuksia hankkeen sijainnin vuoksi. Sillä, kuinka monta hanketta raja sulkee arvioinnin

ulkopuolelle, ei ole komission esiin tuoman arviointiperusteen yhteydessä mitään merkitystä.

54. Irlannissa omaksuttua lähestymistapaa ei mielestäni voida perustella sillä, että teollinen turpeenotto ylittää rajan, mutta perinteinen ja käsityönä tapahtuva turpeenotto, jonka ympäristövaikutusten arviointi ei ole perusteltua, jää rajan alapuolelle. Komissio on vastauskirjelmässään väittänyt,¹² että rajalla aikaansaatu erotelu ei voi olla väitetyllä tavalla perusteltu, koska käsin tapahtuva turpeenotto on suuressa määrin väistynyt mekaanisen turpeenoton tieltä, jolloin kaupallinen — myös pienimuotoinen tai keskisuuri — turpeenotto on levinnyt.

55. Ainoa seikka, jolla on merkitystä tältä osin, on turpeenoton mahdollinen vaikutus tarkasteltavina oleviin alueisiin. Ei pidä unohtaa, että turpeenotto uhkaa muuttaa soiden ekosysteemiä *peruuttamattomasti*, kuten komissio huomauttaa. Komissio myöntää toisaalta, että turpeen leikkaaminen käsin, joka on saanut vakiintuneen aseman Irlannin kansanperinteessä,¹³ jää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Huomioon olisi siis pitänyt ottaa alle 50 hehtaarin alaan kohdistuva turpeen kaupallinen hyödyntäminen, jota — kuten on ilmennyt — ei kuitenkaan ole otettu huomioon. Tämän vuoksi sovellan edellä päätöksenteon perusteita koskevassa osassa esiin tuotua arviointiperustetta (ks. edellä 23 kohta) ja katson, että tarkasteltavana

olevan rajan avulla tehty ero merkitsee, että kyseiseen luokkaan kuuluvia hankkeita (ja hankkeiden toteuttajia) kohdellaan keskenään perusteettomasti eri tavalla. On lisäksi huomattava, että muuta vastaavaa maa-ainesten ottoa (kiven-, soran-, hiekan- ja savenottoa), joista on säädetty toisaalla direktiivin liitteessä II, on Irlannin lainsäädännössä kohdeltu eri tavalla kuin turpeenottoa, koska niiden osalta Irlannissa on asetettu huomattavasti pienempi viiden hehtaarin raja; on vielä täysin toteen näytämättä, että näihin muihin luokkiin kuuluvilla hankkeilla on herkillä alueilla todennäköisesti suurempi vaikutus kuin turpeenotolla; perusteetonta syrjintää voitaisiin näin ollen ehkä katsoa esiintyvän myös siinä järjestelmässä, jota Irlannin lainsäädännön mukaan on noudatettava direktiivin liitteessä II olevissa eri kohdissa mainittuihin louhintatoimenpiteisiin, joita kaikkia pidetään relevantteina mahdollisten ympäristövaikutustensa vuoksi. Tämän vuoksi olen taipuvainen katsomaan, että myös tämä kanneperuste on perusteltu.

Direktiivin 2 artiklan 3 kohdan sekä 5 ja 7 artiklan rikkominen

56. Vuoden 1989 säädöksessä S.I. nro 349 säädetään poikkeusmenettelystä, jonka mukaan toimivaltainen ministeri voi sallia, ettei tietystä hankkeesta tehdä ympäristövaikutusten arviointia, jos se on perusteltua poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi. Komission mukaan tämä järjestelmä ei ole yhteensopiva direktiivin 2 artiklan kanssa seuraavista syistä: a) ministeri ei ole

12 — Ks. erityisesti komission vastauskirjelmän 19 kohta.

13 — Sen asema on tunnustettu myös Irlannin kirjallisuudessa, ks. Irlannin vastineen s. 106.

velvollinen harkitsemaan, olisiko jokin muu arviointimuoto sopiva ja pitäisikö näin koottujen tietojen olla yleisön saatavilla, ja b) ministerillä ei ole velvollisuutta antaa asiaa tiedoksi komissiolle.

57. Vuoden 1989 säädöksen S.I. nro 349 2 §:ssä säädetään pelkästään, että tiedot voivat olla osa ympäristövaikutusten arviointia. Komission mukaan Irlannin lainsäädännössä ei ole säädetty tarvittavista toimenpiteistä sen varmistamiseksi, että hankkeen toteuttaja toimittaa asianmukaisessa muodossa liitteessä III mainitut tiedot niistä hankkeista, joiden ympäristövaikutukset on arvioitava, siten kuin direktiivin 5 artiklassa on säädetty.

58. Komissio toteaa lisäksi, että vuoden 1990 säädöksen S.I. nro 25 17 §:ssä ei ole säädetty sellaisesta asianmukaisesta menettelystä, joka takaisi niiden säännösten täytäntöönpanon, jotka koskevat jäsenvaltioiden velvollisuutta toimittaa 5 artiklan mukaan kerätyt tiedot toiselle jäsenvaltiolle, jos viimeksi mainittuun valtioon todennäköisesti kohdistuu merkittävä vaikutus hankkeen johdosta ja jos se pyytää tietoja direktiivin 7 artiklan mukaisesti.

59. Irlanti ei kiistä väitteitä, joiden mukaan se ei ole pannut direktiivin 2, 5 ja 7 artiklaa täytäntöön asianmukaisesti. Se on ilmoittanut aikovansa selkeyttää lainsäädäntöään

toimenpiteillä, joista ollaan juuri päättämässä.

60. Myös nämä kanneperusteet on näin ollen hyväksyttävä, koska Irlanti ei ole täyttänyt velvollisuuttaan panna direktiivin 2, 5 ja 7 artiklaa täytäntöön komission perustellussa lausunnossa asetetussa määräajassa.

61. Yhteenvetona on todettava, että nyt käsiteltävänä oleva asia koskee sitä — yhteisöjen tuomioistuimen tuomiosta varmistikin valaistusta saavaa — ongelmaa, voiko ”absoluuttisen” (ks. edellä 17 kohta) rajan valitseminen kuulua niihin toimenpiteisiin, joihin jäsenvaltiot voivat yhdessä luettujen 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan mukaan turvautua, kun ne saattavat direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystään. Kuten edellä on todettu, Irlanti voi korjata sen jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, johon komissio väittää sen syyllystyneen, muuttamalla rajajärjestelmän toimintatapaa tai turvautumalla muihin sen harkintavallassa oleviin toimenpiteisiin; jäsenvaltioiden on kuitenkin aina harkintavaltaansa käyttäessään noudatettava niitä rajoja, jotka tätä asiaa käsittelevä yhteisöjen tuomioistuin on asettanut aikaisemmissa tuomioissaan. Kyseessä oleva direktiivi itse asiassa vastaa suuressa määrin asetusta keskeisen säännöksensä (2 artiklan 1 kohta) välittömän oikeusvaikutuksen ja normatiivisen sisältönsä täydellisyyden vuoksi, minkä lisäksi se kattaa ympäristön ennaltaehkäisevän suojelun kaikkien siinä ennaldeettyjen tavoitteiden koko laajuudessa, luonnonsuojelu

mukaan lukien. Kuten Irlanti on puolustuksessaan tuonut esiin, viimeksi mainittua alaa käsitellään myös muissa yhteisön säädöksissä, mutta mielestäni on selvää, että niiden säännöksillä ei ole mitään vaikutusta sen osalta, että jäsenvaltion on täytettävä ne velvollisuudet, joita sillä on nyt yhteisöjen tuomioistuimen tutkittavaksi saatetun perussäännöksen eli 2 artiklan 1 kohdan perusteella.

Tämän jälkeen on todettava, ettei saa unohtaa, että komissio on tyytynyt väittämään, että Irlanti on jättänyt huomiotta yksittäisen mutta perustavaa laatua olevan arviointiperusteen eli sijaintipaikan herkkyyden, ja komissio on viitannut tapauksiin tai pikemminkin *esimerkkeihin*, jotka ovat omiaan osoittamaan, että sen yleisesti esittämät väitteet ovat perusteltuja. Sen, *miten* Irlannin oikeusjärjestystä on mukautettava kanteessa esiin tuodun arviointiperusteen huomioon ottamiseksi, ratkaisee Irlanti itse (kuten mikä tahansa muukin jäsenvaltio)

käyttäen sille myönnettyä harkintavaltaa viisaasti ja lainmukaisesti; komissiokin myöntää, että Irlanti on noudattanut direktiiviä asianmukaisesti nyt kyseessä olevia osia lukuun ottamatta. Toistan, että jos yhteisöjen tuomioistuin edellä esittämäni syiden perusteella katsoo, että Irlanti ei ole väitetyllä tavalla noudattanut jäsenyysoikeuksiaan, se ei välttämättä merkitse, että riidanalaisia kynnyksiä on välttämättä alennettava — eikä komissio sitä paitsi ole edes täsmentänyt, *mille* tasolle rajoja olisi alennettava — ikään kuin Irlanti vain tällä tavalla voisi päästä ulos taikaovesta aivan kuten Liisa Ihmemaassa. Jos kanne hyväksytään, Irlannin lainsäätäjän on yleisesti ja oikeusvarmuuden vaatimukset täyttävällä tavalla määriteltävä, missä tapauksissa hankkeiden sijaintipaikka pidetään herkkänä, ja lisäksi varmistettava, että tällaiset hankkeet alistetaan ennakoarviointiin *täysin ja täsmälleen* direktiivin *mukaisesti*. Tämä pitää paikkansa täysin riippumatta siitä, minkä ratkaisun avulla 4 artiklan 2 kohdan soveltaaminen varmistetaan.

III Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaa seuraavan tuomion:

- 1) Irlanti ei ole noudattanut direktiivin 85/337/ETY 12 artiklan ja EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia direktiivin 4 artiklan 2 kohdan asianmukaisen täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä liitteessä II olevan 1 kohdan b ja

d alakohdassa ja 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen hankkeiden osalta ja koska se on osittain laiminlyönyt 2 artiklan 3 kohdan, 5 artiklan ja 7 artiklan täytäntöönpanon.

2) Irlanti velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.