



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
27 päivänä helmikuuta 2014¹

Asia C-521/12

**T.C. Briels ym.
vastaan**

Minister van Infrastructuur en Milieu

(Ennakkoratkaisupyyntö – Raad van State (Alankomaat))

Luontodirektiivi — Natura 2000 -alueella sijaitsevaan luontotyyppiin vaikuttava hanke —
Lieventävät toimenpiteet — Korvaavat toimenpiteet

1. Alankomaissa toteutettava tienlevennyshanke vaikuttaa luontodirektiivissä tarkoitettuun erityisten suojelutoimien alueeseen.² Todennäköisesti se pienentää siniheinäniittyjen³ esiintymisaluetta ja/tai heikentää niiden laatua kyseisellä alueella. On määrätty tiettyjä toimenpiteitä, joilla on tarkoitus varmistaa uusien niittyjen kehittäminen muualle kyseisellä alueella korvaamaan tai suurentamaan hankkeesta kärsiviä niittyjä. Kanteita on nostettu sellaisista ministerin päätöksistä vastaan, joilla kyseisten toimenpiteiden kohteena oleva hanke hyväksyttiin.

2. Tässä yhteydessä Raad van State haluaa lähinnä tietää, vaikuttaako alueen koskemattomuuteen luontodirektiivissä tarkoitettulla tavalla se, jos hankkeeseen sisältyy samankokoisen tai suuremman kyseistä luontotyyppiä edustavan osa-alueen kehittäminen kyseisellä alueella, ja jos näin on, onko tätä kehittämistä pidettävä mainitussa direktiivissä tarkoitettuna ”korvaavana toimenpiteenä”.

Euroopan unionin oikeus

Luontodirektiivi

3. Luontodirektiivin 1 artiklassa on muun muassa seuraavat määritelmät:

”a) ’suojelulla’ [tarkoitetaan] toimenpidekokonaisuutta, jota luontotyyppien – – suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai ennalleen saattaminen e – – kohdan merkityksessä edellyttää;

– –

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

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

3 — *Molinia caerulea* (siniheinä) on heinäkasveihin kuuluva kukkiva kasvi, joka on yleinen kosteissa kanervikoissa, nevoilla ja nummilla.

- e) 'luontotyyppin suojelun tasolla' [tarkoitetaan] 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 tarkoitettulla alueella.

Luontotyyppin '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 ja
- alueelle luonteenomaisten lajien suojelun taso on suotuisa – –

--

- k) 'yhteisön tärkeänä pitämällä alueella' [tarkoitetaan] aluetta, joka luonnonmaantieteellisellä alueella tai alueilla, joihin se kuuluu, edistää merkittävästi liitteessä I olevan luontotyyppin tai liitteessä II olevan lajin suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista ja joka voi myös edistää merkittävästi 3 artiklassa tarkoitettun 'Natura 2000:n' yhtenäisyyttä, ja/tai edistää osaltaan merkittävästi luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä kyseisellä luonnonmaantieteellisellä alueella tai alueilla.

--

- l) 'erityisten suojelutoimien alueella' [tarkoitetaan] 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;

--”

4. 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 luonnonvaraisen 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.”

5. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

– –”

6. Luontodirektiivin 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 saattavat vaikuttaa tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.

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

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

7. Luontodirektiivin liitteessä I olevassa luontotyyppien luettelossa mainitaan puoliluentaisten kosteiden suurruohon niittyjen joukossa ”6410 *Molinia*-niityt kalkki-, turve- ja savialustoilla (*Molinion caeruleae*)”. Se ei ole ensisijainen luontotyyppi.

Komission ohjeet

8. Komissio on julkaissut luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdasta ohjeasiakirjan (2007/2012, jäljempänä ohjeasiakirja), jonka 1.4.1 kohdassa todetaan muun muassa, että luontodirektiivin 6 artiklan yhteydessä lieventävät toimenpiteet on erotettava selkeästi korvaavista toimenpiteistä. Vaikka direktiivissä ei määritelläkään ”korvaavia toimenpiteitä”, ohjeasiakirjan mukaan kokemus osoittaa, että

”— lieventävillä toimenpiteillä laajemmassa merkityksessä tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla pyritään minimoimaan tai jopa kumoamaan sellaiset alueeseen kohdistuvat kielteiset vaikutukset, jotka todennäköisesti aiheutuvat suunnitelman tai hankkeen täytäntöönpanosta. Nämä toimenpiteet ovat olennainen osa suunnitelman tai hankkeen eritelmiä – –, ja

- korvaavat toimenpiteet ahtaassa merkityksessä ovat riippumattomia hankkeesta (ja myös siihen liittyvistä lieventävistä toimenpiteistä). Niillä on tarkoitus kompensoida suunnitelman tai hankkeen kielteisiä vaikutuksia siten, että Natura 2000 -verkoston yleinen ekologinen johdonmukaisuus säilyy”.

9. Ohjeasiakirjassa todetaan lisäksi, että korvaavien toimenpiteiden tulisi täydentää luontodirektiivissä säädetyn tavanomaisen käytännön mukaisia tai lakisääteisiä toimenpiteitä, esimerkiksi käyttösunnitelman täytäntöönpanoa; niiden tulisi mennä Natura 2000 -alueiden suojelemiseksi ja käyttämiseksi tarvittavia tavanomaisia toimenpiteitä pidemmälle. ”Näin ollen korvaavat toimenpiteet eivät ole keino mahdollistaa suunnitelmien tai hankkeiden täytäntöönpano samalla kun välttää 6 artiklassa säädettyiltä velvollisuuksilta. Niitä tulee harkita vasta sitten, kun on varmistuttu siitä, että Natura 2000 -alueen koskemattomuuteen kohdistuu kielteisiä vaikutuksia.” Vasta sitten kun on päätetty, että hankkeen tai suunnitelman on edettävä, on tarkoituksenmukaista ryhtyä tarkastelemaan korvaavia toimenpiteitä; ne ovat viimeinen vaihtoehto sitten, kun muut direktiivissä säädetyt suojatoimenpiteet ovat tehottomia ja on kuitenkin tehty päätös, jonka mukaan hanke tai suunnitelma vaikuttaa kielteisesti Natura 2000 -alueeseen.

10. Komissio on myös julkaissut luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan säännöksiä koskevat menetelmäohjeet (marraskuu 2001; jäljempänä menetelmäohjeet), jossa se esittää näkemyksensä mainittujen säännösten mukaisesti noudatettavasta toimintamallista. Menetelmäohjeissa luetellaan neljä peräkkäistä vaihetta: ensiksi seulonta, toiseksi asianmukainen arviointi (jossa otetaan huomioon suojelutavoitteet ja johon sisältyy lieventävien toimenpiteiden arviointi), kolmanneksi vaihtoehtoisten ratkaisujen arviointi ja neljänneksi arviointi silloin kun ei ole vaihtoehtoisia ratkaisuja ja haitalliset vaikutukset pysyvät (tähän sisältyy korvaavien toimenpiteiden erittely ja arviointi).

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

11. Unionin tuomioistuin on tarkastellut luontodirektiivin 6 artiklaa useaan otteeseen. Viimeksi se esitti oikeuskäytäntönsä tiivistetysti asiassa Sweetman ym.⁴ Tässä yhteydessä voi olla hyödyllistä toistaa asian kannalta merkitykselliset tämän tuomion kohdat:

- ”28. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa 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 alueen koskemattomuuteen (em. asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging,⁵] tuomion 34 kohta ja asia C-182/10, Solvay ym., tuomio 16.2.2012, 66 kohta).
- 29. Kyseisessä säännöksessä säädetään näin ollen kahdesta vaiheesta. Ensimmäisessä, jota säännöksen ensimmäinen virke koskee, jäsenvaltioiden edellytetään arvioivan asianmukaisesti suunnitelman tai hankkeen vaikutukset suojeltuun alueeseen, kun on todennäköistä, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi (ks. vastaavasti em. asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 41–43 kohta).
- 30. Tästä on todettava, että kun suunnitelma tai hanke, joka ei liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen, voi vaarantaa alueen suojelutavoitteet, sitä on pidettävä sellaisena, että se on omiaan vaikuttamaan merkittävästi alueeseen. Kyseinen riski on arvioitava erityisesti sen alueen, jota tämä suunnitelma tai hanke koskee, ominaisuuksien ja erityisten ympäristöolosuhteiden valossa (ks. vastaavasti em. asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 49 kohta).

4 — Asia C-258/11, Sweetman ym., tuomio 11.4.2013.

5 — Asia C-127/02, tuomio 7.9.2004 (Kok., s. I-7405).

31. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettussa toisessa vaiheessa, joka seuraa asianmukaista arviointia, rajoitetaan tällaisen suunnitelman tai hankkeen hyväksymistä siten, että se ei saa vaikuttaa kyseisen alueen koskemattomuuteen, jollei 6 artiklan 4 kohdan säännöksistä muuta johdu.
32. Tästä on todettava, että ilmaisun 'vaikuttaa alueen koskemattomuuteen' soveltamisalan arvioimiseksi sen yleisessä asiayhteydessä on täsmennettävä, että – kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 43 kohdassa – luontodirektiivin 6 artiklan säännöksiä on tulkittava yhtenäisenä kokonaisuutena direktiivin suojelutavoitteet huomioiden. Kyseisen artiklan 2 ja 3 kohdalla pyritään nimittäin takaamaan luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen sama suojelutaso (ks. vastaavasti asia C-404/09, komissio v. Espanja, tuomio 24.11.2011, [Kok., s. I-11853, 142 kohta], kun taas sen 4 kohta on pelkkä poikkeussäännös 3 kohdan toiseen virkkeeseen).
33. Unionin tuomioistuin on jo katsonut, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan säännöksillä mahdollistetaan ympäristön laadun säilyttämisen ja suojelun keskeisen tavoitteen saavuttaminen, mukaan lukien luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston säilyttäminen, ja vahvistetaan yleinen suojeluvelvollisuus, joka muodostuu sellaisten heikentymisten tai häiriöiden välttämisestä, joilla voisi olla merkittäviä vaikutuksia direktiivin tavoitteiden kannalta (asia C-226/08, Stadt Papenburg, tuomio 14.1.2010, Kok., s. I-131, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
34. Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jos suunnitelma tai hanke on kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisesti toteutetun arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä (ks. asia C-304/05, komissio v. Italia, tuomio 20.9.2007, Kok., s. I-7495, 81 kohta ja em. asia Solvay ym., tuomion 72 kohta).
35. Tästä on todettava, että luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa voidaan poikkeussäännöksenä lupakriteeriin, joka vahvistetaan 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä, soveltaa vasta sen jälkeen, kun suunnitelman tai hankkeen vaikutukset on tutkittu 3 kohdan säännösten mukaisesti (ks. em. asia Solvay ym., tuomion 73 ja 74 kohta).
36. Tästä seuraa, että luontodirektiivin 6 artiklan 2–4 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille tiettyjä velvoitteita ja menettelyjä, joilla pyritään varmistamaan, kuten kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdasta ilmenee, luontotyyppien ja erityisesti erityisten suojelutoimien alueiden suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa sen ennalleen saattaminen.
-
40. Suunnitelma tai hanke voidaan näin ollen hyväksyä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla vain sillä edellytyksellä, että eriteltyään kaikki kyseisen suunnitelman tai hankkeen näkökohdat, jotka sellaisinaan tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa voivat vaikuttaa asianomaisen alueen suojelutavoitteisiin, ja ottaen huomioon alan parhaan tieteellisen tietämyksen toimivaltaiset viranomaiset ovat varmoja siitä, ettei suunnitelmalla tai hankkeella ole pysyviä haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuuteen. Näin on silloin, kun ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä siitä, että tällaisia vaikutuksia ei aiheudu (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Espanja, tuomio 24.11.2011, 99 kohta ja em. asia Solvay ym., tuomion 67 kohta).

41. Tältä osin on todettava, että koska viranomaisen on kieltäydyttävä hyväksymästä aiottu suunnitelma tai hanke, kun alueen koskemattomuudelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten puuttuminen on epävarmaa, luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä säädetty hyväksymiskriteeri sisältää ennalta varautumisen periaatteen ja sen perusteella voidaan tehokkaasti estää suojeltujen alueiden koskemattomuudelle aiotuista suunnitelmista tai hankkeista aiheutuvat haitat. Tätä hyväksymiskriteeriä lievemmän kriteerin avulla ei voida taata yhtä tehokkaasti kyseisen säännöksen kohteena olevan alueiden suojelutavoitteen saavuttamista (em. asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 57 ja 58 kohta).

--

43. Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät näin ollen voi hyväksyä toimintaa, joka voi vaarantaa pysyvästi sellaisten alueiden ekologiset ominaispiirteet, joilla esiintyy ensisijaisesti suojeltavia luontotyypppejä. Näin olisi muun muassa silloin, kun toiminta voi johtaa kyseisellä alueella esiintyvän ensisijaisesti suojeltavan luontotyypin häviämiseen tai osittaiseen ja korjaamattomaan tuhoutumiseen (ks. ensisijaisesti suojeltavien lajien häviämisestä em. asia komissio v. Espanja, tuomio 20.5.2010,^[6] 21 kohta ja em. asia komissio v. Espanja, tuomio 24.11.2011, 163 kohta).
44. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan perusteella tehdystä arvioinnista on täsmennettävä, että se ei saa sisältää aukkoja ja siinä on oltava täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily asianomaiselle alueelle suunniteltujen töiden vaikutuksista (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Espanja, tuomio 24.11.2011, 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). --

--

46. Jos -- suunnitelman tai hankkeen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen perusteella suoritettua alueelle aiheuttamien vaikutusten asianmukaisen arvioinnin jälkeen toimivaltainen kansallinen viranomainen katsoo, että kyseinen suunnitelma tai hanke merkitsee koko ensisijaisesti suojeltavan luontotyypin, jonka suojelutavoite on oikeuttanut asianomaisen alueen luokittelun yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi, tai sen osan pysyvää ja korjaamatonta menettämistä, on syytä katsoa, että tällainen suunnitelma tai hanke vaikuttaa alueen koskemattomuuteen.
47. Tässä tilanteessa kyseistä suunnitelmaa tai hanketta ei voida hyväksyä edellä mainitun säännöksen perusteella. Tällaisessa tilanteessa kyseinen viranomainen voi kuitenkin tarvittaessa antaa hyväksynnän luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan nojalla, jos siinä vahvistetut edellytykset täyttyvät (ks. vastaavasti em. asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 60 kohta)."

12. Voi olla myös hyödyllistä ottaa huomioon ohjeet, jotka erityisesti julkisasiamies Kokott antoi, kun hän totesi asiassa komissio vastaan Alankomaat antamansa ratkaisuehdotuksen 17 kohdassa seuraava:⁷ -- on myös olemassa vaihtoehtoisia ratkaisuja, jotka eivät muuta suunnitelmaa tai hanketta siinä merkityksessä, mitä vaihtoehtoisen suunnitelman tai hankkeen käsitteellä tarkoitetaan, vaan jotka koskevat yksinomaan suunnitelman tai hankkeen toteuttamista. -- on esimerkiksi ajateltava, että häiritsevä toiminta toteutetaan silloin, kun sen haittavaikutukset ovat vähäisimmät. Tällaiset toteuttamisvaihtoehdot voivat kuulua suunnitelmaa tai hanketta koskeviin näkökohtiin, jotka on selvitettävä jo luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa arvioinnissa. Kyseisen 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukaisesti toimivaltaisten viranomaisten on otettava huomioon tämän arvioinnin tulokset lupapäätöksen yhteydessä myös siinä tapauksessa, että kyseessä olevalle

6 — Kok., s. I-4281.

7 — Asia C-441/03, ratkaisuehdotus 3.2.2005 (Kok., s. I-3043).

alueelle ei aiheudu vaikutuksia. Tämä velvoite voi – – myötävaikuttaa yhteisön tärkeinä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttämiseen – –. Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohta ei kuitenkaan koske tällaisia toteuttamisvaihtoehtoja, vaan vaihtoehtoisia suunnitelmia ja hankkeita.”

13. Asiassa komissio vastaan Portugali antamansa ratkaisuehdotuksen⁸ 35 kohdassa julkisasiamies Kokott totesi seuraavaa: ”Alueeseen vaikuttaminen on nimittäin luontodirektiivin 6 artiklan puitteissa erotettava tarkasti korvaavista toimenpiteistä. Luontodirektiivin sääntelyjärjestelmän mukaan vaikutuksia on vältettävä mahdollisuuksien mukaan. Tämä tapahtuu ensisijaisesti sulkemalla pois kaikki vahinkoriskit taikka toteuttamalla vastaavat toimenpiteet vahingon vähentämiseksi tai vahingon välttämiseksi. Erona tälle korvaavat toimenpiteet tulevat kyseeseen vasta, kun vaikuttaminen on hyväksyttävä yleisen edun kannalta pakottavista syistä vaihtoehtojen puuttuessa. Olemassa olevien luonnonvarojen säilyttäminen on nimittäin asetettava korvaavien toimenpiteiden edelle jo senkin vuoksi, että niiden menestyminen voidaan ennustaa vain harvoin varmuudella.”

Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymykset

14. Kansallinen tuomioistuin esittää seuraavaa sen käsiteltävänä olevan asian tosiseikoista ja väitteistä.

15. Minister van Infrastructuur en Milieu (infrastruktuuri- ja ympäristöministeri, jäljempänä ministeri) teki 6.6.2011 moottoritie A2:n leventämistä koskevan päätöksen, jota muutettiin 25.1.2012 tehdyllä uudella päätöksellä (jäljempänä näihin päätöksiin viitataan yhdessä ilmauksella moottoritietä koskeva päätös). Joukko asianosaisia on riitauttanut nämä päätökset, mutta valtaosa esitetyistä perusteluista on hylätty. Kansallinen tuomioistuin ei kuitenkaan ole vielä tehnyt päätöstä perustelusta, joka koskee tien leventämisen vaikutuksia Vlijmens Ven, Moerputten en Bossche Broek -nimiseen Natura 2000 -alueeseen (jäljempänä Natura 2000 -alue), joka on varsinkin siniheinäniittyjen luontotyyppiä koskevien erityisten suojelutoimien alue.⁹ Alueen suojelutavoitteina ovat luontotyyppin esiintymisalueen laajeneminen ja sen laadun parantaminen.

16. Alustavassa ympäristövaikutusten arviointikertomuksessa todettiin, että typpilaskeumista aiheutuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia ei voitu sulkea pois. Toisen kertomuksen mukaan väliaikainen lisäys typpilaskeumassa Moerputtenissa merkitsi, että jo käynnissä oleva laadun heikkeneminen nopeutuu hiukan. Bossche Broekissa siniheinäniityt olivat hyvälaatuisia, mutta haavoittuvia. Typpilaskeumien kasvun aiheuttamia haitallisia vaikutuksia ei voitu sulkea pois. Lisäksi siniheinäniittyjen laajeneminen oli mahdollista vielä joidenkin vuosikymmenien ajan, mutta typpilaskeumat kasvaisivat vielä vuonna 2020 ja niittyjen laajeneminen voi hidastua. Vlijmens Venissä voi nopeasti kehittyä siniheinäniittyjä, kun hydrologinen järjestelmä on saatu valmiiksi, ja typpilaskeumien väliaikaisesta kasvusta ei aiheutuisi haitallisia vaikutuksia. Kertomuksessa pääteltiin, että tien leventämisen haitallisten vaikutusten poistamiseksi olisi toteutettava lieventäviä toimenpiteitä.

17. Moottoritietä koskevan päätöksen 6 §:n 2 momentin nojalla Vlijmens Venin hydrologista tilannetta parannetaan siniheinäniityille mahdollisesti aiheutuvien haitallisten vaikutusten vuoksi lieventävänä toimenpiteenä, jolla mahdollistetaan tämän luontotyyppin laajeneminen kyseisellä alueella. Lieventämissuunnitelman mukaan oli odotettavissa, että Vlijmens Venin kunnostaminen aloitetaan

⁸ — Asia C-239/04, ratkaisuehdotus 27.4.2006 (Kok., s. I-10183).

⁹ — Kyseinen alue on aivan 's-Hertogenboschin eteläpuolella eteläisen Alankomaiden keskiosassa. Natura 2000 -alueen rajat osoittavista kartoista käy ilmi, että Vlijmens Ven ja Moerputten ovat osa suurempaa yhtenäistä aluetta Natura 2000 -alueen länsiosassa (muiden osien nimet ovat De Maij ja Honderd Morgen), josta pienemmän Bossche Broek -nimisen alueen erottaa noin 500 metrin levyinen vyöhyke, jolla on teitä, taloja ja junarata. Moottoritie A2, joka yhdistää toisiinsa Amsterdamin ja Maastrichtin, sivuaa Bossche Broekin etelälaitaa ja kulkee noin kahden kilometrin päässä Moerputtenin lähimmästä kohdasta ja usean kilometrin päässä Vlijmens Venistä. Istunnossa Alankomaiden hallitus ilmoitti unionin tuomioistuimelle, että koko alue oli osoitettu Natura 2000 -alueeksi siniheinäniittyjen esiintymisen vuoksi.

vuonna 2012 ja että ensimmäiset uudet siniheinäniityt syntyvät alueelle vuonna 2013. Vlijmens Venin uusilla siniheinäniityillä kompensoitaisiin suurelta osin levennetyn moottoritie A2:n liikenteen aiheuttaman typpilaskeumien kasvun vaikutuksia Natura 2000 -alueen nykyisiin 11,5 hehtaarin laajuisiin siniheinäniittyihin.

18. Useat pääasian asianosaiset katsovat, että ehdotettua uusien siniheinäniittyjen kehittämistä Natura 2000 -alueella ei olisi pitänyt ottaa huomioon tarkasteltaessa sitä, vaikuttaako hanke alueen koskemattomuuteen, ja että ministeri piti uusien siniheinäniittyjen kehittämistä virheellisesti lieventävänä toimenpiteenä.

19. Ministerin mukaan alueen koskemattomuuteen ei vaikuteta, koska moottoritietä koskevan päätöksen mukaisen uusien siniheinäniittyjen kehittämisen ansiosta tämän luontotyypin suojelutavoitteet saavutetaan riittävällä tavalla.

20. Kansallisen tuomioistuimen mukaan on välttämätöntä todeta, voiko ministeri laillisesti katsoa, että Natura 2000 -alueen koskemattomuuteen ei vaikuteta.

21. Tien leventäminen sellaisenaan vaikuttaa haitallisesti siniheinäniittyjen nykyiseen esiintymisalueeseen. Moottoritietä koskevassa päätöksessä kaavaillaan kuitenkin lieventämissuunnitelmaa, jolla pyritään luomaan nykyistä laajempi ja laadukkaampi siniheinäniittyjen alue. Ministerin kanta perustuu olettamukseen, että vaikka hanke voisi vaikuttaa haitallisesti Natura 2000 -alueella olevaan suojellun luontotyypin esiintymisalueeseen, arvioitaessa sitä, vaikuttaako hanke alueen koskemattomuuteen, olisi otettava huomioon kyseisen luontotyypin samankokoisen tai suuremman esiintymisalueen, mihin ei kohdistu haitallisia vaikutuksia, kehittäminen samalla alueella.

22. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että luontodirektiivin sanamuodosta ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei käy ilmi, kuinka tulee arvioida, sitä vaikutetaanko alueen koskemattomuuteen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Se pyytää tämän vuoksi ennakkoratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

”1) Onko [luontodirektiivin] 6 artiklan 3 kohdan ilmaisua ’ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen’ tulkittava niin, että hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen siinä tapauksessa, että hankkeella on vaikutuksia suojellun luontotyypin nykyiseen esiintymisalueeseen kyseisellä alueella, jos hankkeen yhteydessä kehitetään kyseisellä alueella samaa luontotyyppiä samankokoisella tai suuremmalla pinta-alalla?

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan, että ilmausta ’ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen’ on tulkittava siten, että [ensimmäisessä kysymyksessä kuvatussa tilanteessa] Natura 2000 -alueen koskemattomuuteen vaikutetaan, onko luontotyypin kehittäminen uudella pinta-alalla siinä tapauksessa katsottava direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuksi korvaavaksi toimenpiteeksi?”

23. Kun esillä olevaa asiaa koskeva ennakkoratkaisupyyntö vastaanotettiin, asiaa Sweetman ym. koskeva oikeudenkäynti oli liian pitkällä, että nämä kaksi asiaa olisi voitu yhdistää. Tämän vuoksi esillä olevan asian käsittelyä lykättiin, jotta asianosaisilla olisi mahdollisuus esittää huomautuksensa asiassa Sweetman ym. annetun tuomion jälkeen.

24. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet yksi pääasian kantajista (Stichting Overlast A2 Vught en omstreken, jäljempänä Stichting), Alankomaiden kuningaskunta, Yhdistynyt kuningaskunta ja Euroopan komissio, jotka kaikki esittivät myös suullisia huomautuksia 11.12.2013 pidetyssä istunnossa, jossa keskityttiin erityisesti komission ohjeissa käytettyyn ”lieventävien toimenpiteiden” käsitteeseen ja luontodirektiivissä käytettyyn ”korvaavien toimenpiteiden” käsitteeseen.

25. Pääasian tosiseikkojen osalta voidaan todeta, että sekä Stichting että komissio ovat ottaneet esille moottoritien leventämishankkeesta erillisen Life+-hankkeen,¹⁰ jonka keskeisenä tavoitteena on laajentaa ja parantaa erityisesti siniheinäniittyalueita Natura 2000 -alueella kahden perhoslajin elinympäristönä. Tähän ”Blues in the Marshes”-nimiseen hankkeeseen¹¹ kuuluu ”170 hehtaaria äskettäin ennalleen saatettuja niittyluontotyyppisiä” alueen huomattavassa osassa (Vlijmens Ven ja Moerputten). Hanke sai EU:lta osarahoitusta kesäkuussa 2012, ja se on tarkoitus toteuttaa mainitun ajankohdan ja joulukuun 2018 välisenä aikana.

Arviointi

26. Kansallinen tuomioistuin esittää kaksi kysymystä, joiden sisältö on seuraavanlainen: Silloin kun Natura 2000 -alueella sijaitsevaan suojellun luontotyyppin nykyiseen esiintymisalueeseen vaikuttaa haitallisesti hanke, joka kuitenkin riippuu saman luontotyyppin kehittämisestä muualla (samankokoisella tai suuremmalla) pinta-alalla samalla alueella, vaikutetaanko alueen itsensä koskemattomuuteen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla? Jos näin on, onko uuden alueen kehittämistä pidettävä mainitun direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuna korvaavana toimenpiteenä?

27. Näiden kysymysten – joihin kumpaankin on mielestäni vastattava myöntävästi – välinen suhde on sellainen, että vaikuttaa hyödylliseltä tarkastella niitä yhdessä.

28. Tältä osin luontotyyppidirektiivin 6 artiklan lyhyt analyysi saattaa tuottaa alustavan vastauksen. Korvaavia toimenpiteitä on 6 artiklan 4 kohdan mukaan toteutettava, jos 1) 6 artiklan 3 kohdan mukaisen arvioinnin tulos on ollut kielteinen, 2) vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole ja 3) suunnitelmaa tai hanketta on jatkettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä. Kun näitä kahta kohtaa luetaan yhdessä, niiden rakenteen perusteella on selvää, että tällaisia toimenpiteitä ei harkita 6 artiklan 3 kohdan yhteydessä. Loogisesti ja ajallisesti ne seuraavat mainitun säännöksen mukaista kielteistä arviota. Jos 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettut korvaavat toimenpiteet otettaisiin huomioon 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa arvioinnissa, ne joko a) olisivat riittämättömiä estämään haitallisen vaikutuksen, jolloin suunnitelmaa tai hanketta ei voitaisi jatkaa ollenkaan tai b) ne – sekä suunnitelma tai hanke – hyväksyttäisiin ilman edellytystä, jonka mukaan ensin on tarkasteltava, onko vaihtoehtoisia ratkaisuja tai erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavia syitä jatkaa. Kummassakin tapauksessa 6 artiklan 4 kohta olisi tehoton. Tällaisessa toimintamallissa 6 artiklaa – jonka 4 kohta on selvästikin tarkoitettu tehokkaaksi – ei tulkittaisi yhtenäisenä kokonaisuutena, kuten oikeuskäytännössä edellytetään.¹²

29. On kuitenkin suositeltavaa mennä tätä muodollista analyysia pidemmälle ja tarkastella säännösten sisältöä. Ennen tätä on hyödyllistä tarkastella ilmaisua ”lieventävä toimenpide”, josta on esillä olevan asian yhteydessä käyty laajamittaista keskustelua unionin tuomioistuimessa, vaikka sitä ei käytetäkään lainsäädännössä eikä määritellä oikeuskäytännössä.

30. Ympäristöasiantuntijoiden keskuudessa vallitsee yksimielisyys ja istunnossa huomautuksia esittäneet vaikuttivat olevan yhtä mieltä siitä, että ympäristöön todennäköisesti vaikuttavia suunnitelmia tai hankkeita on arvioitava ”lieventämishierarkian” perusteella. Tämän hierarkian sisältö voidaan ilmaista enemmän tai vähemmän yksityiskohtaisesti ja hieman vaihtelevissa muodoissa mutta

10 — Ympäristöalan rahoitusvälineestä (Life+) 23.5.2007 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 614/2007 (EUVL L 149, s. 1) sallitaan rahoitus ympäristöhankkeille, myös hankkeille, jotka koskevat Natura 2000 -alueiden hoitoa luontodirektiivin mukaisesti (ks. johdanto-osan viides perustelukappale).

11 — ”Blues in the Marshes – Habitat restoration & development for Scarce and Dusky Large Blue in the N2K area Vlijmens Ven, Moerputten and Bossche Broek” (LIFE11 NAT/NL/000770).

12 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Sweetman ym., tuomion 32 kohta.

sen ydin voidaan todeta seuraavasti: ”korvaus jäljelle jäävästä haitasta on viimeinen vaihe ja seuraa sen arvioimista, kuinka haitta voidaan välttää alun alkaenkin, ja jos haittaa ei voida välttää, kuinka se voidaan minimoida lieventämisen avulla”.¹³ Näin ollen kolme keskeistä vaihetta tai tasoa ovat – tärkeimmästä alkaen – välttäminen, lieventäminen ja korvaaminen.¹⁴

31. Vastaava hierarkia voidaan nähdä luontodirektiivin 6 artiklassa, vaikka siinä ei mainitakaan lieventämistä sinänsä. Luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdassa edellytetään suojelutoimenpiteiden toteuttamista eli 1 artiklan a alakohdan, 2 artiklan 2 kohdan ja 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti toimenpiteitä, joita luontotyyppien ”suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai ennalleen saattaminen” edellyttää. Tämä taso on siis enemmän kuin pelkkää välttämistä sikäli, että se käsittää luontotyyppien laadun tai laajuuden aktiivisen säilyttämisen tai jopa parantamisen. Sitten 6 artiklan 2 kohdassa edellytetään tarpeellisia toimenpiteitä heikentymisen ja häiriöiden estämiseksi. Jotta varmistetaan sama suojelun taso,¹⁵ 6 artiklan 3 kohdassa sallitaan suunnitelman tai hankkeen hyväksyminen vain, jos se ”ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen”. Lisäksi 6 artiklan 4 kohdan mukaan on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet silloin, kun suunnitelma tai hanke, joka tosin vaikuttaa alueen koskemattomuuteen, on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä ja vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole.

32. Vaikka luontodirektiivin 6 artiklassa ei nimenomaisesti mainitakaan lieventäviä toimenpiteitä, ei siis voida kohtuudella väittää, että sen rakenteessa ei olisi tilaa niille. Olen samaa mieltä kaikkien huomautuksia esittäneiden kanssa sekä julkisasiamies Kokottin kanssa edellä siteeraamieni kohtien osalta siitä, että toimenpiteet, jotka ovat osa suunnitelmaa tai hanketta ja joilla tosiasiallisesti minimoidaan sen vaikutuksia, voidaan ottaa huomioon arvioitaessa 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti, vaikuttaako kyseinen suunnitelma tai hanke alueen koskemattomuuteen. Vaikuttaa kuitenkin selvältä, että 6 artiklan 1 kohdassa edellytetään aktiivista suojelutoimintaa eikä pelkkää kielteisten vaikutusten puuttumista ja että 6 artiklan 4 kohta koskee tilanteita, joissa kaikki täytäntöön pantavissa olevat toimenpiteet haitallisten vaikutusten vähentämiseksi ovat osoittautuneet riittämättömiksi 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa arvioinnissa.

33. Kaikki huomautuksia esittäneet ovat tämän vuoksi yksimielisiä siitä, että ”lieventäväksi toimenpiteeksi” kutsutaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan kannalta merkityksellistä käsitettä, joka eroaa 6 artiklan 4 kohdan ”korvaavasta toimenpiteestä”. Lisäksi 6 artiklan 3 kohdan paikka 6 artiklan rakenteessa kaiken kaikkiaan vastaa ”lieventämisen” tai ”minimoimisen” paikkaa yleisesti hyväksytyssä lieventämishierarkiassa.

34. Nyt ryhdyn tarkastelemaan kansallisen tuomioistuimen esittämiä kysymyksiä. Unionin tuomioistuimen käsiteltävänä oleva kysymys koskee lähinnä sitä, onko pääasiassa tarkasteltavana olevan kaltainen toimenpide lieventävä toimenpide, joka voidaan (tästä ollaan yksimielisiä) ottaa huomioon 6 artiklan 3 kohdan yhteydessä, vai korvaava toimenpide, ja jos se on korvaava toimenpide, voidaanko se silti ottaa huomioon 6 artiklan 3 kohdan yhteydessä vaiko vain 6 artiklan 4 kohdan yhteydessä. Ei ole väitetty, että tällaisia toimenpiteitä ei voitaisi pitää edes korvaavina toimenpiteinä, mutta on esitetty, että pääasiassa tarkasteltavana olevat erityiset toimenpiteet olisi jätettävä huomiotta arvioitaessa moottoritien lieventämishankkeen vaikutuksia, jos ne tosiasiallisesti ovat Natura 2000 -alueen käyttöön liittyviä tavanomaisia toimenpiteitä.

13 — Lähde: Yhdistyneen kuningaskunnan ympäristö-, elintarvike- ja maaseutuasioista vastaavan ministeriön julkaisema ”Biodiversity Offsetting Pilots 1– Guidance for developers” (maaliskuu 2012), 16 kohta.

14 — Asia on ilmaistu myös seuraavasti: välttäminen, minimoiminen, korvaaminen; välttäminen, vähentäminen, korjaaminen; vaikutusten välttäminen, vääjäämättömien vaikutusten vähentäminen, jäljelle jäävien vaikutusten hyvittäminen; tai (yksityiskohtaisemmin) parantaminen, välttäminen, minimoiminen, ennalleen saattaminen, korvaaminen, hyvittäminen.

15 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Sweetman ym., tuomion 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

35. Tämän vuoksi on ensinnäkin vedettävä kaksi rajaviivaa: toinen rajaviiva lieventävien toimenpiteiden ja korvaavien toimenpiteiden välille ja toinen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan yhteydessä mahdollisesti huomioon otettavien toimenpiteiden ja niiden toimenpiteiden, jotka voidaan ottaa huomioon ainoastaan 6 artiklan 4 kohdan yhteydessä, välille. Ei voida väittää a priori, että nämä kaksi rajaviivaa olisivat identtisiä.¹⁶

36. Lieventämisen (minimoimisen, vähentämisen) ja korvaamisen (hyvittämisen) välinen semanttinen perusero ei ole minusta kovin kiistanalainen. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan lieventävän toimenpiteen on oltava toimenpide, joka vähentää suunnitelman tai hankkeen kielteisiä vaikutuksia sen varmistamiseksi, jos mahdollista, että (vaikka joitakin merkityksettömiä ja/tai tilapäisiä vaikutuksia ei ehkä saada kokonaan poistetuksi) ”alueen koskemattomuuteen” sellaisenaan ei vaikuteta. Korvaava toimenpide sitä vastoin on toimenpide, jolla ei saavuteta tätä tavoitetta suunnitelman tai hankkeen kapeammissa puitteissa sijoittuvaa tavoitetta vaan jolla pyritään tasapainottamaan tavoitteen saavuttamatta jäämistä erilaisilla, myönteisillä vaikutuksilla tarkoituksena vähintäänkin välttää kielteinen nettovaikutus (ja saavuttaa myönteinen nettovaikutus, jos mahdollista) missä tahansa laveammissa puitteissa.¹⁷

37. Näin ollen luokittelisin pääasiassa tarkasteltavana olevat toimenpiteet periaatteessa korvaaviksi toimenpiteiksi. Niiden kuvauksen perusteella vaikuttaa hyväksytyltä, että Natura 2000 -alueella sijaitsevien nykyisten siniheinäniittyjen (tai joidenkin niistä) laatu ja/tai laajuus voi heiketä moottoritien leventämisen seurauksena. Vaikuttaa siltä, että kyseiset niityt ovat vaarassa heikentyä lisääntyneestä moottoriteliikenteestä johtuvien (pitkäaikaisesti) lisääntyneiden typpilaskeumien vuoksi ja että – vaikka mitkään toteutetuista tai suunnitelluista toimenpiteistä eivät ole sellaisia, joilla kyseistä saastumista saadaan vähennetyksi riittävästi tai estetään sitä ulottumasta lähimpänä moottoritietä sijaitseville siniheinäniittyalueille – uusia niittyjä suunnitellaan ja niiden odotetaan sijaitsevan lisääntyneen saastumisen ulottumattomissa.

38. Tämän vuoksi en voi yhtyä Alankomaiden hallituksen kantaan, jonka mukaan uusien siniheinäniittyjen kehittäminen muualla Natura 2000 -alueella olisi lieventävä toimenpide; se on korvaava toimenpide.

39. Tämä päätelmä ei kuitenkaan sinänsä merkitse, että tällaista toimenpidettä ei voitaisi ottaa huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan yhteydessä. Kyseisessä säännöksessä ei mainita lieventäviä eikä korvaavia toimenpiteitä vaan siinä keskitytään saavutettavaan tulokseen eli siihen, että ”kyseisen alueen koskemattomuuteen” ei vaikuteta.

40. Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset katsovat, että ”alueen koskemattomuutta” on tarkasteltava kokonaisuutena ja se on ilmaistava nettotappiona tai nettohyötynä: sillä ei ole merkitystä, että tietty luontotyyppi menetetään alueen yhdessä osassa, mikäli vähintään kyseisen luontotyypin samankokoinen (tai mielellään suurempi) esiintymisalue kehitetään alueen toisessa osassa. Tämän vuoksi erityisesti Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että tällainen korvaava toimenpide voidaan ottaa huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan yhteydessä.

41. Voin yhtyä näkemykseen, jonka mukaan ”alueen koskemattomuutta” pitäisi tarkastella kokonaisuutena siinä mielessä, että on tarkasteltava nimenomaan sen pysyvää olennaista luonnetta eikä tietyn luontotyypin esiintymisalueen laadun merkityksettömiä ja tilapäisiä vaihteluja. Minusta vaikuttaa kuitenkin siltä, että nykyisen luontotyypin pitkäaikainen heikentyminen on asia, joka väistämättä koskee pysyvää olennaista luonnetta eikä merkityksettömiä ja tilapäisiä vaihteluja. Saman on pädettävä silloin, kun nykyinen laadun heikkeneminen (todennäköisesti) nopeutuu tai mahdollinen alueen laajeneminen (todennäköisesti) rajoittuu (kumpakin on ennustettu tapahtuvan Natura 2000

16 — Ks. jäljempänä 39 kohta.

17 — Ks. myös jäljempänä 47 ja 48 kohta.

-alueen osiin esillä olevassa asiassa). Joka tapauksessa 6 artiklan 3 kohdan mukaan arviointi on tehtävä ”sen kannalta, miten [suunnitelmat tai hankkeet] vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin”, joita esillä olevassa asiassa ovat siniheinäniittyalueen laajeneminen ja sen laadun paraneminen. Mikäli kuvatus kaltaista heikkenemistä ei voida sulkea pois, mielestäni on pääteltävä, että alueen suojelutavoitteiden perusteella sen koskemattomuuteen *vaikutetaan*.

42. Se, että uusia luontotyyppien esiintymisalueita voidaan kehittää muualle samalla alueella, ei minusta vaikuta tässä suhteessa merkitykselliseltä, vaikka sillä ennustetaankin saatavan nettohyötyä. Siitä huolimatta nykyiseen luontotyyppiin ja siten alueen koskemattomuuteen kohdistuu haitallinen, mahdollisesti jopa korjaamaton vaikutus. Uusi luontotyyppi on jossain määrin keinotekoisesti kehitetty eikä siitä tule todellista luontotyyppiä vähään – mahdollisesti pitkäänkään – aikaan. Kuten Stichtingin asianajaja huomauttikin istunnossa, ei voida olla varmoja siitä, että toimenpiteet tietyn luontotyyppien uuden esiintymisalueen kehittämiseksi tosiasiallisesti joskus johtaisivat toivottuun tulokseen, ja sovellettaessa ennalta varautumisen periaatetta epävarmuuden puuttuminen on hyväksymisen edellytys luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan yhteydessä.¹⁸ Tuloksia ei voida taata tehomaataloudessa; vielä vaikeampaa on taata niitä silloin, kun pyritään ohjailemaan luontoa tiettyyn suuntaan. Unionin tuomioistuin on todennut, että jäljellä ei saa olla mitään tieteellistä epäilyä ennen kuin voidaan päätellä, että alueen koskemattomuuteen ei kohdistu pysyviä haitallisia vaikutuksia. Mielestäni samoja vaatimuksia on sovellettava ennustettaessa suunniteltujen kehitetyn ”luontotyyppien” esiintymisalueiden menestymistä.

43. Minua ei vakuuta Yhdistyneen kuningaskunnan esittämä väite, jonka mukaan esillä olevassa asiassa kannattamani toimintamalli saattaa johtaa ”järjettömään” tulokseen eli siihen, että luontotyyppiin haitallisesti vaikuttanut suunnitelma voitaisiin hyväksyä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti, koska vaikutus oli liian merkityksetön, jotta sen voitaisiin katsoa vaikuttavan alueen koskemattomuuteen, kun taas toista suunnitelmaa, jossa luontotyyppien rajallinen esiintymisalue heikkeni, jossa se korvattiin saman luontotyyppien suuremmalla esiintymisalueella ja jolla saadaan nettohyötyä, ei voitaisi vastaavalla tavalla hyväksyä. Kuten olen sanonut, yhtäältä uuden luontotyyppien menestymisestä ja siten nettohyödystä ei voida antaa takeita, joten Yhdistyneen kuningaskunnan kanta ei ehkä ole ennalta varautumisen periaatteen mukainen. Toisaalta se, että hyväksyminen ei ole mahdollinen 6 artiklan 3 kohdan mukaan, ei sinänsä estä hyväksymistä noudattaen 6 artiklan 4 kohtaa, jonka sanamuodossa korvaavat toimenpiteet otetaan nimenomaisesti huomioon.

44. Minua ei vakuuta myöskään Alankomaiden hallituksen esittämä väite, että vaikka moottoritie A2:n leventämisen kaltaiselle hankkeelle voi epäilemättä olla ”erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavia syitä”, minkä vuoksi se täyttää luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisen hyväksymisen edellytykset toteutettujen korvaavien toimenpiteiden vuoksi, asianlaita ei todennäköisesti olisi näin yksityisen hankkeen (esimerkiksi sikatilan laajentamisen) tapauksessa, vaikka siihen sisältyisi samoja tai jopa tehokkaampia korvaavia toimenpiteitä ja vaikka siitä näin ollen saataisiin saman verran tai jopa enemmän nettohyötyä. On selvää, että lainsäätäjä sääti 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa erilaisista kriteereistä. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan mikä tahansa hanke voi täyttää hyväksymisen edellytykset, kunhan se ei vaikuta alueen koskemattomuuteen. Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan hanke, joka ei täytä 6 artiklan 3 kohdassa säädettyjä hyväksymisen edellytyksiä, voidaan kuitenkin hyväksyä muun muassa sillä edellytyksellä, että se on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä. Se, että monet tai useimmat yksityiset hankkeet eivät täytä tätä kriteeriä, ei oikeuta luokittelemaan toimenpidettä, jolla ei minimoida vaikutusta alueen koskemattomuuteen, uudelleen toimenpiteeksi, jolla minimoidaan tämä vaikutus.

18 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Sweetman ym., tuomion 41 kohta, ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Portugali, julkisasiamies Kokottin antaman ratkaisuehdotuksen 35 kohta.

45. Tässä yhteydessä on tarpeen tarkastella myös sitä istuntoon osallistuneiden jäsenvaltioiden esittämää väitettä, että koska luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan on toteutettava ”kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että *Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä*” (kursivointi tässä), kyseinen säännös koskee ainoastaan toimenpiteitä, jotka toteutetaan suunnitelman tai hankkeen vaikutusten kohdealueen ulkopuolella.

46. Nähdäkseni 6 artiklan 4 kohdan sanamuodon perusteella on selvää, että siinä tarkoitettujen korvaavien toimenpiteiden ei tarvitse rajoittua vaikutusten kohdealueeseen vaan ne voivat koskea Natura 2000 -verkoston muita alueita.¹⁹ Tämä ei mielestäni kuitenkaan tarkoita, että ne nimenomaisesti rajoittuisivat tällaisiin muihin alueisiin. Korvaava toimenpide eroaa lieventävästä, minimoivasta tai vähentävästä toimenpiteestä luonteeltaan, ei maantieteelliseltä sijainniltaan. Vaikka vaikutusta yhden alueen koskemattomuuteen ei todennäköisesti lievennetä toisella alueella toteutetuilla toimenpiteillä, tämä logiikka ei päde silloin kun kyse on korvaamisesta. Korvaava toimenpide on luonteeltaan erillinen toimenpiteestä, joka sillä pyritään korvaamaan, kun taas lieventävä toimenpide on välttämättä kytköksissä toimenpiteeseen, jota sillä on tarkoitus lieventää. Kuitenkin se, että korvaavia toimenpiteitä voidaan toteuttaa muualla kuin vaikutusten kohdealueella, ei tarkoita, että niitä ei voida toteuttaa kyseisellä alueella (tai mahdollisesti sen toisessa osassa). Natura 2000:n yleistä kokonaisuutta ei myöskään yhtään epätodennäköisemmin suojella toimenpiteellä, joka toteutetaan vaikutusten kohdealueella, verrattuna toimenpiteeseen, joka toteutetaan Natura 2000 -verkoston toisessa osassa (itse asiassa sen suojeleva vaikutus voi olla todennäköisempi). En myöskään löydä luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan sanamuodosta mitään, mikä saisi minut päättämään toisin.

47. Toinen merkityksellinen esille otettu seikka, joka kuitenkin koskee ainoastaan toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen määritettävissä olevia tosiseikkoja, on suhde moottoritien leventämishankkeen täytäntöönpanon edellytyksenä olleen uusien siniheinäniittyalueiden kehittämisen ja edellä 25 kohdassa mainitsemani Life+-hankkeessa tapahtuvan tällaisten alueiden kehittämisen välillä. Mikäli olen ymmärtänyt Stichtingin ja komission huomautukset oikein, ne katsovat, että moottoritietä koskevan päätöksen 6 §:n 2 momentin edellytys ei tosiasiallisesti ehkä ollut uusi vaatimus, joka hankkeen täytäntöönpanolle asetettiin, vaan että tavoitteena oli tosiasiallisesti nojautua Life+-hankkeen suotuisiin vaikutuksiin moottoritien leventämishankkeen haitallisten vaikutusten tasapainottamiseksi.

48. Minusta vaikuttaa siltä, että jos asianlaidan todettaisiin olevan näin, ei olisi mahdollista pitää pääasiassa tarkasteltavana olevia toimenpiteitä luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuina korvaavina toimenpiteinä. Kyseinen Life+-hanke näyttää kuuluvan mainitun direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa edellytettyjen suojelutoimenpiteiden ja käyttösuunnitelmien soveltamisalaan. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta koskee ainoastaan suunnitelmia tai hankkeita, ”jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia” ja jotka on arvioitava ”sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin”. Tulkitsen tämän tarkoittavan, että näitä tavoitteita ja tätä käyttöä pidetään osana ”alueen koskemattomuutta”, johon nähden suunnitelman tai hankkeen vaikutuksia on arvioitava. Ne eivät voi samanaikaisesti toimia suunnitelman tai hankkeen itsensä osana (tai sen lieventävänä osatekijänä). Näin on oltava varsinkin silloin, kun 6 artiklan 3 kohdan mukaan jo arvioitu suunnitelma tai hanke tulee uudelleen tarkasteltavaksi 6 artiklan 4 kohdan mukaan.

49. Tämän vuoksi katson, että ennakkoratkaisupyyntöissä kuvatus kaltaiset toimenpiteet eivät ole merkityksellisiä arvioitaessa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti, vaikuttaako suunnitelma tai hanke alueen koskemattomuuteen, mutta että ne voidaan ottaa huomioon 6 artiklan 4 kohdan yhteydessä edellyttäen, että ne ovat ominaisia suunnitelmalle tai hankkeelle eivätkä osa käyttö- tai suojelusuunnitelmaa, joka toteutetaan joka tapauksessa. Näin ollen ei ole ehdottoman välttämätöntä harkita, minkä vaatimusten olisi täyttyttävä, jotta erityyppinen toimenpide otettaisiin huomioon

19 — Käytännössä on todennäköistä, että tällaisten muiden alueiden on oltava kohtuullisen läheisessä suhteessa vaikutusten kohdealueeseen maantieteellisen läheisyyden ja luontotyyppin osalta, mikäli tarkoituksena on suojella ”yleistä kokonaisuutta”.

6 artiklan 3 kohdan yhteydessä. Voi kuitenkin olla hyödyllistä toistaa lyhyesti näiden vaatimusten ydin erityisesti kahden sellaisen näkökohdan osalta, joita ei ehkä ole vielä nimenomaisesti esitetty unionin tuomioistuimen tuomioissa. Tältä osin olen suurelta osin yhtä mieltä kriteereistä, joita istuntoon osallistuneet jäsenvaltiot ehdottivat.

50. Yhtäältä lieventävä toimenpide ei välttämättä ole ainoastaan kytköksissä vaikutukseen, jota sillä on tarkoitus lieventää – jolloin sen on koskettava samaa aluetta ja samaa luontotyyppiä – vaan sen on oltava olennainen osa tarkasteltavana olevaa suunnitelmaa tai hanketta, jotta sitä voidaan tarkastella 6 artiklan 3 kohdan mukaan. Kuten Yhdistynyt kuningaskunta totesi, se voidaan sisällyttää alkuperäiseen suunnitelmaan tai hankkeeseen tai lisätä edellytyksenä myöhemmässä vaiheessa (mutta ennen suunnitelman tai hankkeen hyväksymistä) ennustettujen vaikutusten huomioon ottamiseksi. Pelkästään se, että toimenpiteellä todennäköisesti lievennetään suunnitelman tai hankkeen vaikutuksia, ei kuitenkaan riitä: sen on oltava ominaista suunnitelmalle tai hankkeelle eikä osa mitään itsenäistä kokonaisuutta.

51. Toisaalta, edellä todetun seurauksena, toimenpiteiden on oltava oikeudellisesti sitova edellytys suunnitelman tai hankkeen täytäntöönpanolle, jos se on tarkoitus hyväksyä. Niitä *ei* myöskään saa edellyttää (ikään kuin saman kolikon toisena puolena), jos suunnitelma tai hanke ei saa hyväksyntää. Tämä ei tarkoita, että niitä ei saa toteuttaa, ellei suunnitelmaa tai hanketta hyväksytä (koska ne voivat tietenkin palvella jotakin erillistä, hyödyllistä tarkoitusta); ainoastaan on niin, että niitä ei voida pitää nimenomaisesti suunnitelmaan tai hankkeeseen sisältyvinä, jos niitä tosiasiallisesti koskee jokin itsenäinen oikeudellinen vaatimus.

Ratkaisuehdotus

52. Edellä esitetyn perusteella katson, että unionin tuomioistuimen pitäisi vastata Raad van Staten esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

- 1) Silloin kun Natura 2000 -alueella sijaitsevaan suojellun luontotyyppin nykyiseen esiintymisalueeseen vaikuttaa haitallisesti hanke, jossa suunnitellaan saman luontotyyppin kehittämistä uudella (samankokoisella tai suuremmalla) pinta-alalla muualla samalla alueella, on katsottava, että alueen itsensä koskemattomuuteen vaikutetaan luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Näin ollen hanketta ei voida hyväksyä mainitun säännöksen mukaisesti.
- 2) Tässä tilanteessa uuden alueen kehittämistä voidaan pitää mainitun direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuna korvaavana toimenpiteenä, mikäli se nimenomaisesti liittyy kyseiseen hankkeeseen ja sitä ei olisi muutoin toteutettu 6 artiklan 1 ja 2 kohdassa edellytetyn alueen tavanomaisen käytön yhteydessä. Silloin kun asianlaita on näin, hanke voidaan toteuttaa, mikäli kaikki 6 artiklan 4 kohdassa säädetyt edellytykset ja vaatimukset täyttyvät tai huomioidaan.