

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

29 päivänä tammikuuta 2004¹

I Johdanto

Tästä olisi seurauksena, että olisi sovellettava luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaista suunnitelmien ja hankkeiden hyväksymismenettelyä. Tätä varten se pyytää tämän säännöksen soveltamista koskevaa vastausta.

1. Tässä alankomaalaisen Raad van Staten esittämässä ennakkoratkaisupyyntönsä kyseessä on luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY² (jäljempänä luontotyyppidirektiivi) 6 artiklan tulkinta ja soveltaminen. Riidan kohteena on kalastuslupien myöntäminen sydänsimpukoiden (*Cerastoderma edule*) mekaanista pyyntiä varten alankomaalaisella Waddenzeellä, joka on luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY³ (jäljempänä lintujensuojeludirektiivi) 4 artiklassa tarkoitettu lintujensuojelualue.

3. Raad van State pyytää aluksi selvitystä luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan suhteesta 6 artiklan 2 kohtaan, jossa jäsenvaltiot veloitetaan yleisesti estämään elinympäristöjen heikentymiset ja häiriöt Natura 2000 -alueilla. Lisäksi se haluaa tietää, minkä edellytysten täytyessä on lähdeittävä siitä, että suunnitelma tai hanke voisi tällaisella alueella vaikuttaa niin merkittävästi, että ne olisi arvioitava asianmukaisesti alueen suojelutavoitteen kannalta. Lisäksi se esittää kysymyksen siitä, saako toimivaltainen viranomainen antaa luvan suunnitelmalle tai hankkeelle, kun ei ole olemassa ainakaan selviä epäilyjä siitä, että merkittäviä vaikutuksia ei aiheudu.

2. Raad van State haluaa selvittää, onko sydänsimpukoiden kalastusta koskevaa vuositista lupamenettelyä pidettävä suostumuksena suunnitelmaan tai hankkeeseen.

4. Sen varalta, että kyseessä ei ole luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tar-

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — EYVL L 206, s. 7.

3 — EYVL L 103, s. 1.

koitettu suunnitelma tai hanke, minkä vuoksi olisi sovellettava luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa, Raad van State tiedustellee, onko viimeksi mainitun säännöksen edellytysten mukaista myöntää lupa silloin, kun ei ole ainakaan selviä epäilyjä siitä, että merkittäviä vaikutuksia ei aiheudu.

5. Lopuksi Raad van State kysyy, onko luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohtaa sovellettava välittömästi.

8. Luontotyyppidirektiivin 6 artikla kuuluu seuraavasti:

”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 ekologiaa vaatimuksia alueilla.

II Asiaan sovellettava lainsäädäntö

6. Lintujensuojeludirektiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on osoitettava erityissuojelualueita direktiivin liitteessä I mainittujen lintulajien ja sellaisten säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien osalta, joita ei luetella liitteessä I.

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.

7. Luontotyyppidirektiivin 7 artiklassa säädetään, että erityissuojelualueisiin sovelletaan luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdasta aiheutuvia velvoitteita.

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. – – ”

III Pääasia, oikeudenkäynti ja ennakko-ratkaisukysymykset

9. Waddenzee on monien lintulajien merkittävä elinympäristö. Tämän vuoksi Alankomaat on osoittanut suurimman osan alankomaalaisesta Waddenzeestä lintujen suojeludirektiivissä tarkoitetuksi erityissuojelualueeksi. Nyt esillä olevassa asiassa erityisesti haahka (*Somateria mollissima*) ja meriharakka (*Haematopus ostralegus*) ovat mer-

kityksellisiä, koska simpukat ovat tärkeä osa niiden ravintoa. Kumminkin lajit esiintyvät ympärivuotisesti Waddenzeellä; niiden lukumäärä on kuitenkin korkeimmillaan talvella lajien talvehtimisen vuoksi: silloin Waddenzeellä oleskelee noin 150 000 haahkaa ja noin 200 000 meriharakkaa.

10. Waddenzeellä on useita vuosikymmeniä pyydetty sydänsimpukkaa nyt esillä olevan asian kohteena olevilla mekaanisilla menetelmillä. Tähän käytetään nuottia, jotka ovat metallihäkkeitä, joita vedetään laivan avulla pohjan yli. Metrinlevyisellä metallilevyllä lakaistaan 4–5 senttimetriä ylimmästä pintakerroksesta häkkiin. Suoraan terän eteen on kiinnitetty johto, josta tulee voimakas vesisuihku. Se hienontaa pintakerroksen, jolloin nuottaan päätyy vedestä, hiekasta, simpukoista ja muista organismeista muodostuva sekoite. Nuotan runsas sisältö imetään lopuksi hydraulisesti alukseen.

11. Sydänsimpukoiden pyynti on vuodesta 1975 lähtien ollut Waddenzeellä luvanvaraista ylikalastuksen välttämiseksi. Ympäristöoikeudellisesti oli aluksi tarpeen vain vapautus, johon ei liittynyt muita edellytyksiä. Vuodesta 1998 tämän toiminnan edellytyksenä on ollut Natuurbeschermingswetin (luonnonsuojelulaki) 12 §:n mukainen vuosittain uusittava lupa.

12. Tällä perusteella Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (maatalous-, maisemansuojelu- ja kalastusministeriön ylijohtaja) myönsi vuosina 1999 ja 2000 Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A:lle (Alankomaiden sydänsimpukoiden kalastajien osuustoiminnallinen tuottajayhteisö; jäljempänä PO Kokkelvisserij) luvan sydänsimpukoiden mekaaniseen kalastukseen Waddenzeellä.

13. Luonnonsuojelulain 12 §:n lisäksi näiden lupien perustana ovat muut sydänsimpukoiden pyyntiä Waddenzeellä koskevat säännökset. Waddenzeen käytön suunnittelua koskevan peruspäätöksen (Planologische Kernbeslissing Waddenzee; jäljempänä PKB-Waddenzee) mukaan luvan myöntämisen esteenä on se, että parhaimman käytettävissä olevan tiedon mukaan on ilmeistä (hollanniksi "duidelijke") syytä epäillä, että ekosysteemille saattaa olla tästä huomattavia haitallisia vaikutuksia.

14. Structuurnota Zee- en kustvisserij "Wissen naar evenwicht" -niminen, 21.1.1993 tehty päätös (meri- ja rannikkokalastuksen kehittämiskertomus "tasapainon huomioonottava kalastus"; jäljempänä Structuurnota) sisältää muita suuntaviivoja muun muassa sydänsimpukan pyynnin osalta Waddenzeellä. Sen mukaan Waddenzeen tietyt alueet on suljettu pysyvästi pois tämän toiminnan piiristä; vuosina, jolloin ravintoa on vähän, linnut saavat 60 prosenttia niiden keskimääräisestä ravinnontarpeesta sydänsimpukoista

ja sinisimpukoista. Tämä kiintiö korotettiin ravintoköyhien vuosien osalta 70 prosenttiin, koska tieteellisesti oli epävarmaa, mikä oli simpukoiden mahdollisen vajeen ja haahkojen massakuoleman välinen syy talvella 1999/2000. Sitä, että linnuille ei varata 100:aa prosenttia keskimääräisestä ravinnontarpeesta, perustellaan sillä, että niillä on myös muita ravintolähteitä (mm. liejusimpukat, vinohammassimpukat, rantaravut). Vuodesta 1997 lähtien on tehty nilviäiskalastuksen vaikutuksia koskevaa laajaa tutkimusta, jonka tulosten mukaan alaa koskeva politiikka on tarkoitus toteuttaa.

15. Kantajina olevat kaksi luonnonsuojelualan kansalaisjärjestöä, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (jäljempänä Waddenvereniging) ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (jäljempänä Vogelbescherming), riitauttavat vuosille 1999 ja 2000 myönnettyt luvat.

16. Ne ovat sitä mieltä, että sydänsimpukan pyynti Waddenzeellä voi vaikuttaa elinympäristöön seuraavien kohtien osalta:

- liejun kaivamisesta johtuva sedimentin laatuun vaikuttaminen ja hienosedimentin häviäminen

- simpukkasärkkien ja meriruohoalueiden tuhoutuminen tai elpymisen estäminen sekä
 - ylikalastuksesta johtuva lintujen ravintolähteiden niukkuus.
- "1 a. Onko luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa olevia käsitteitä 'suunnitelma tai hanke' tulkittava siten, että ne kattavat myös toiminnan, jota on harjoitettu jo useita vuosia mutta jota varten periaatteessa myönnetään joka vuosi lupa tietylle ajanjaksolle siten, että asiassa arvioidaan joka kerta uudelleen, saadaanko toimintaa harjoittaa, ja jos saadaan, millä alueen osilla?

17. Raad van State on tullut sille esitettyjen tietojen ja tutkimusten perusteella siihen tulokseen, että vastaaja on noudattanut käytössä olevia tieteellisiä tuloksia ja ottanut ne huomioon Alankomaiden lainsäädännön mukaisesti, kun se on myöntänyt riidanalaiset luvat. Vaikka simpukanpyynnin vaikutusten osalta onkin olemassa vielä huomattava selvitysten tarve, vastaaja on kuitenkin ottanut riittävästi huomioon ennalta varautumisen periaatteen simpukankalastukselle asettamillaan rajoituksilla, erityisesti sulkemalla Waddenzeen suuren osan simpukankalastukselta ja vahvistamalla pyyntikiintiöt lintujen ravinnotarpeen mukaisesti.

- 1 b. Jos ensimmäiseen kysymykseen annetaan kieltävä vastaus: Onko edellä kuvattu toiminta katsottava 'suunnitelmaksi tai hankkeeksi' silloin, jos toiminnan intensiteetti on vuosien kuluessa lisääntynyt tai tämä lisääntyminen on ollut mahdollista lupien takia?

18. Raad van Statella on kuitenkin epäilyjä siitä, täyttääkö tämä menettely lintujensuojeludirektiivin ja luontotyyppidirektiivin mukaiset vaatimukset. Se pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta vastausta seuraaviin ennakkoratkaisukysymyksiin:

- 2 a. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan, että kysymyksessä on luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu 'suunnitelma tai hanke': Onko luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan katsottava olevan erityistapaus 6 artiklan 2 kohdan säännösten soveltamisalalla vai onko se katsottava säännökseksi,

jolla on erillinen ja itsenäinen tar-
koitus, esimerkiksi siten, että

arviointi on suoritettava ainoastaan
silloin, jos on (riittävän) todennä-
köistä, että suunnitelma tai hanke
saattaa vaikuttaa merkittävästi?

i) 2 kohta koskee tähänastista käyt-
töä ja 3 kohta uusia suunnitelmia
tai hankkeita tai

ii) 2 kohta koskee hallinnollisia
toimenpiteitä ja 3 kohta muita
päätöksiä tai

iii) 3 kohta koskee suunnitelmia tai
hankkeita ja 2 kohta muuta
toimintaa?

2 b. Jos luontotyyppidirektiivin 6 artiklan
3 kohta katsotaan 2 kohdan sään-
nösten erikoistapaukseksi, voi-
daanko molempia kohtia soveltaa
kumulatiivisesti?

3 a. Onko luontotyyppidirektiivin
6 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten,
että kysymyksessä on 'suunnitelma
tai hanke' jo silloin, kun tietty
toiminta saattaa vaikuttaa kyseiseen
alueeseen (jonka jälkeen on suori-
tettava asianmukainen arviointi sen
selvittämiseksi, ovatko vaikutukset
merkittäviä), vai tarkoittaako tämä
säännös sitä, että asianmukainen

3 b. Minkä kriteereiden perusteella on
arvioitava, saattavatko luontotyyppi-
direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa
tarkoitettut suunnitelmat ja hank-
keet, jotka eivät liity suoranaisesti
alueen käyttöön tai ole sen kannalta
tarpeellisia, vaikuttaa tähän aluee-
seen merkittävästi joko erikseen tai
yhdessä muiden suunnitelmien ja
hankkeiden kanssa?

4 a. Minkä kriteereiden perusteella
luontotyyppidirektiivin 6 artiklan
soveltamisessa on arvioitava, ovatko
kysymyksessä artiklan 2 kohdassa
tarkoitettut 'tarpeelliset toimenpi-
teet' vai 3 kohdassa tarkoitettu
asianmukainen arviointi, johon liit-
tyy ennen suunnitelman tai hank-
keen hyväksyntää vaadittu
varmistautuminen?

4 b. Ovatko käsitteet 'tarpeelliset toi-
menpiteet' tai asianmukainen ar-
viointi merkitykseltään itsenäisiä,
vai onko niitä arvioitava ottamalla
huomioon EY:n perustamissopi-
muksen 174 artiklan 2 kohta ja
erityisesti tässä määräyksessä mai-
nittu ennalta varautumisen peri-
aate?

4 c. Jos arvioinnissa on otettava huomioon EY:n perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohdassa mainittu ennalta varautumisen periaate: tarkoittaako tämä sitä, että kysymyksessä olevan sydänsimpukoiden kalastuksen kaltainen tietty toiminta saadaan sallia, kun ei ole selvästi epäiltävä sitä, että mahdollisia merkittäviä vaikutuksia aiheutuu, vai saadaanko se sallia ainoastaan silloin, kun ei ole ylipäättäen epäiltävä sitä, että sellaisia vaikutuksia aiheutuu tai että niiden aiheutumatta jääminen voidaan varmuudella todeta?

hankkeen käsitteisiin. Näihin kysymyksiin annettava vastaus määrää nyt esillä olevan riita-asian muun tarkastelun suunnan. Jos sydänsimpukoiden vuosittaisen pyyntilupien myöntämisestä on pidettävä suostumuksena suunnitelmalle tai hankkeelle, on sovellettava luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa.

1. Asianosaisten lausumat

5. Onko luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdalla tai 3 kohdalla välitön oikeusvaikutus siten, että yksityinen voi vedota välittömästi näihin säännöksiin kansallisissa tuomioistuimissa ja kansallisten tuomioistuinten on turvattava tähän välittömään oikeusvaikutukseen perustuva yksityisten oikeussuoja, kuten muun muassa asiassa Peterbroeck annettussa tuomiossa⁴ on katsottu?"

20. Waddenvereniging, Vogelbescherming ja kirjallisissa käsittelyssä myös komissio ovat esittäneet sen kannan, että sydänsimpukoiden pyyntiä Waddenzeellä koskevaa vuosittaista päätöstä olisi pidettävä suostumuksena suunnitelmaan tai hankkeeseen. Suunnitelman ja hankkeen käsitteitä olisi tulkittava laajasti. Erityisesti Vogelbescherming menee tässä niin pitkälle, että sen mukaan jokaisen luvan osalta olisi lähdettävä siitä, että kyseessä on suunnitelma tai hanke, mutta että näiden käsitteiden soveltamista ei sitä vastoin saataisi poissulkea sillä, että mitään lupaa ei vaadita. Komission mielestä on lähtökohdaksi aina otettava suunnitelma tai hanke, kun tietty toiminta on luonteeltaan sellaista, että sillä voidaan merkittävästi vaikuttaa tiettyyn alueeseen.

IV Oikeudellinen arviointi

A Ensimmäinen kysymys: suunnitelman ja hankkeen käsitteet

19. Kysymyksillä 1a ja 1b Raad van State haluaa saada täsmennystä suunnitelman ja

21. Kaikki kolme asianosaista vetoavat siihen seikkaan, että simpukoiden pyynnistä on tehtävä vuosittain uusi päätös, jolloin lupa voidaan lähtökohtaisesti myös evätä. Komis-

4 — Asia C-312/93, Peterbroeck, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4599).

sion suuntaviivoissa⁵ viitataan nimenomaisesti kalastukseen silloinkin, kun sitä koskeva lupa ei ole välttämätön. Simpukanpyynnin vaikutukset voivat eri tekijöistä, erityisesti populaatiokehityksestä riippuen, olla erilaisia.

22. Waddenvereniging ja Vogelbescherming viittaavat myös siihen, että vuonna 1999 ensimmäisen kerran vahvistettuja 10 000 tonnin pyyntimääriä ei aikaisempina vuosina ollut koskaan saavutettu. Tämän vuoksi simpukanpyynnin laajentaminen oli sallittu. Vogelbescherming viittaa lisäksi Raad van Staten vuonna 1998 antamaan tuomioon, joka johti siihen, että vuonna 1999 annettiin ensimmäisen kerran nyt esillä olevan kaltaisen luvan kaltainen lupa. Tältä osin Vogelbescherming viittaa myös asiassa Kraaijeveld annettuun tuomioon,⁶ jonka mukaan ympäristövaikutusdirektiivin⁷ yhteydessä ratkaiseva kriteeri hankkeen hyväksymiselle on sen ympäristövaikutusten laajuus.

23. Myös Alankomaiden hallitus suosittaa suunnitelman ja hankkeen käsitteiden laajaa

tulkintaa, mutta se haluaa PO Kokkelvisserijn tavoin rajoittaa luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan soveltamisen uusiin suunnitelmiin ja hankkeisiin. Jo erityissuojelualueeksi osoittamisen hetkellä olemassa olevat suunnitelmat ja hankkeet kuuluvat ainoastaan luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan. Tämä pätee simpukanpyynnin kaltaisiin toimintoihin, joita on harjoitettu jo aikaisemmin, riippumatta siitä, ovatko vuosittain uusittavat luvat välttämättömiä.

24. Alankomaiden hallitus korostaa, että simpukanpyynnillä ei ole mainittavia vaikutuksia erityissuojelualueella ja että Waddenzee tämän vuoksi on simpukanpyynnistä huolimatta osoitettu tällaiseksi alueeksi. Muilta osin Alankomaiden hallitus lähtee siitä, että olemassa olevan suunnitelman tai hankkeen taikka jo harjoitetun toiminnan laajentamista voidaan pitää uutena suunnitelmana tai uutena hankkeena, jota luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan nojalla on arvioitava siihenastisen toiminnan vaikutukset huomioon ottaen.

5 — Natura 2000 — Alueiden hallinta. Luontotyyppidirektiivin 92/43/ETY 6 artikla, Luxemburg 2000 (jäljempänä suuntaviivat).

6 — Asia C-72/95, Kraaijeveld, tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5403).

7 — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40), sellaisena kuin se on tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY muuttamisesta 3 päivänä maaliskuuta 1997 annetun neuvoston direktiivin 97/11/EY (EYVL L 73, s. 5) mukaisessa muodossaan.

25. Vain PO Kokkelvisserij on sitä mieltä, ettei jo olemassa olevien toimintojen laajentaminenkaan ole uusi hanke tai uusi suunnitelma. Muilta osin se toteaa, ettei simpukanpyyntiä kaiken kaikkiaan ole edes laajennettu, vaan sitä on ainoastaan vuosittain mukautettu vallitseviin olosuhteisiin. Vuo-

sina 1980–2000 sydänsimpukoiden pyynti on vaihdellut nollasta (1991 ja 1996) 9,3:een miljoonaan kiloon (1998). Vuosina 1980, 1983, 1984, 1988 ja 1998 ja 1999 pyydettiin seitsemän miljoonaa kiloa tai sitä enemmän, vuosina 1987, 1991 ja 1996 ja 1997 puolestaan alle kaksi miljoonaa kiloa. Pyyntin kasvua ei ole havaittu, ennemminkin määrät vaihtelevat vuosittain. Vuosittaiset erot johtuvat yksinomaan kulloinkin vallitsevista edellytyksistä, erityisesti populaation kehityksestä. Suhteessa biomassaan saavutettiin vuosina 1984, 1985, 1986 ja 1990 yli 20 prosentin osuus, kun taas tämän jälkeen enimmäisosuudet ovat olleet noin 10 prosentin luokkaa. Tämän tarkastelutavan mukaan on siksi otettava lähtökohdaksi jopa pyynnin pieneneminen.

2. Kannanotto

27. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan tarkoituksena on varmistaa Natura 2000 -verkoston monimuotoisuuden eli kulloistenkin suojelualueiden luonnollisten elinympäristöjen ja lajien säilyminen. Tämän vuoksi kyseisen artiklan 1 kohdassa säädetään suojelutoimenpiteistä eli aktiivisesta toiminnasta. Mainitun artiklan 2 kohdassa säädetään merkittävästi vaikuttavien heikentymisen ja häiriöiden yleisestä estämisestä.

28. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa on suunnitelmia ja hankkeita koskevat erityiset säännökset. Kyseisen artiklan 3 kohdan mukaan toimenpiteelle voidaan antaa yleensä hyväksyntä vain, jos sillä ei ole sellaisenaan vaikutusta mihinkään Natura 2000 -alueeseen. Tämän selvittämiseksi on mahdollisesti arvioitava toimenpiteen vaikutukset alueen suojelutavoitteisiin. Artiklan 4 kohdan mukaan alueisiin vaikuttaminen on tietyn edellytyksin poikkeuksellisesti sallittua, jos toteutetaan korvaavia toimenpiteitä. Jos vaikutusten arviointi ei ole välttämätöntä, luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 tai 4 kohdasta ei ilmene kulloistakin suunnitelmaa tai hanketta koskevia muita rajoituksia.

29. Vaikutusten arvioinnin tutkimisen edellytykset on vahvistettu luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä

26. Asian suullisessa käsittelyssä komissio viittasi siihen mahdollisuuteen, että kyseessä voisi olla luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukainen käyttösuunnitelma, joka koski kokonaan tai osittain simpukanpyyntiä. Suunnitelma tai hanke on kyseessä vain, kun toimenpide menee tällaista käyttösuunnitelmaa pidemmälle, koska luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa voidaan nimenomaisesti soveltaa vain toimenpiteisiin, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia. Tosin silloin, kun kyseessä ei ole käyttösuunnitelma, on lähdettävä siitä, että kyseessä on suunnitelma tai hanke, kun jo harjoitettua toimintaa koskevaan vuotuisen lupamenettelyyn liittyy uusia seikkoja, kuten uutta teknologiaa taikka toiminnan kasvattamista.

virkkeessä. Käsitteet suunnitelma ja hanke ovat tämän useampivaiheisen arvioinnin ensimmäinen suodatin, jolla erotetaan toimenpiteet, joiden osalta ei ole suoritettava vaikutusten arviointia. Ennen kuin vaikutusten arvioinnista tulee välttämätöntä, on tutkittava muita rajoittavia edellytyksiä, eli komission mainitsemaa välitöntä yhteyttä alueiden hallintaan ja kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessä mainittua mahdollisuutta siihen, että toimenpiteellä on huomattavia vaikutuksia alueelle. Kullakin näistä arviointiperusteista on oma funktionsa ja perusteensa. Suunnitelman ja hankkeen käsitteet ovat tällöin ennen kaikkea muodollinen edellytys luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan soveltamiselle. Luonnonsuojelliset arvioinnit on luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen rakenteen mukaan lähtökohtaisesti suoritettava vasta kummassakin seuraavassa vaiheessa.

30. Natura 2000 -alueiden tahattoman heikentymisen tehokkaan estämisen edellytyksenä on, että kaikkiin potentiaalisesti heikentäviin toimenpiteisiin sovelletaan luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaista menettelyä. Tämän vuoksi käsitteitä suunnitelma ja hanke ei saada tulkita suppeasti, vaan niitä on tulkittava laajasti. Tämä vastaa myös lähes kaikkien kieliversioiden sanamuotoa,⁸ joissa nimenomaisesti mainitaan kaikki suunnitelmat ja hankkeet.⁹

31. Tässä yhteydessä voidaan sivuuttaa se, miten suunnitelman ja hankkeen käsitteet olisi yksityiskohtaisesti määriteltävä, koska sydänsimpukoiden mekaaninen pyynti katsottaisiin sitä aloitettaessa suunnitelmaksi tai hankkeeksi, mitä ei ilmeisesti kukaan asianosaisista kiistä. Sitä voidaan sen merenpohjan yläkerrokselle aiheuttamien laajojen vaikutusten vuoksi verrata luonnonsuojelun kannalta relevanttien vaikutusten osalta periaatteessa maaperän luonnonvarojen hyödyntämiseen. Tältä osin sitä on pidettävä ympäristövaikutusdirektiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna muuna kajoamisena ja siten hankkeena.

Kyseisessä säännöksessä hankkeella tarkoitetaan rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista taikka muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen.¹⁰ Ilman, että tätä hankkeen käsitettä haluttaisiin soveltaa luontotyyppidirektiivin osalta, on se ainakin nyt esillä olevassa asiassa asianmukainen ja riittävä. Nyt esillä olevassa asiassa voidaan sivuuttaa se, koskeeko lupamenettely yhtä vai useampaa hanketta tai jopa suunnitelmaa, jolla yhteensovitetään erilaiset hankkeet.

⁸ — Saksankielinen ja portugalinkielinen kieliversio ovat poikkeuksellisia.

⁹ — Ks. suunnitelman ja hankkeen käsitteistä julkisasiamies Fennellyn asiassa C-256/98, komissio v. Ranska, 16.9.1999 esittämä ratkaisuehdotus (Kok. 2000, s. I-2489, ratkaisuehdotuksen 33 kohta).

¹⁰ — Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä heinäkuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY (EYVL L 197, s. 30) 2 artiklan a alakohdan mukainen "suunnitelmien ja hankkeiden" määritelmä ei sitä vastoin ole sisällöllisesti konkretisoitu, vaan sillä rajoitetaan tämä määritelmä tiettyjen päätösmenettelyjen lopputulokseen.

Oikeudellisten seurausten kannalta sillä ei ole merkitystä.

32. Suunnitelman tai hankkeen kyseessä olemisesta saattaa tosin olla epäilyjä sen vuoksi, että sydänsimpukoiden pyyntiä on harjoitettu jo vuosia nykyisessä muodossaan. Suunnitelman tai hankkeen käsite ei kuitenkaan voi estää sitä, että säännöllisin väliajoin uudelleen toteutettua toimenpidettä pidettäisiin joka kerran itsenäisenä suunnitelmana tai hankkeena.

33. Ilmeisesti tämä on myös Alankomaiden oikeuden lähtökohta. Näin ollen sydänsimpukoita ei saada pyytää ilman vuosittaista lupamenettelyä. Tämän vuoksi tarvitaan toimivaltaisten viranomaisten myöntämä lupa. Suunnitelmien ja hankkeiden hyväksymismenettely ilmenee kuitenkin luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdasta. Tosin luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan sovellettavuus ei voi perustua yksinomaan siihen, että Alankomaat eivät ole myöntäneet pysyvää lupaa, vaan lupa on uudistettava vuosittain. Jos vaikutusten arvioinnin tutkimisen välttämättömyys riippuisi yksinomaan siitä, säädetäänkö kansallisessa lainsäädännössä kulloisenkin toimenpiteen osalta jatkuvasti voimassa olevasta luvasta vai vuosittain uudistettavasta luvasta, olisi olemassa kiusaus myöntää suojeltujen alueiden kannalta relevantit luvat määräämättömäksi ajaksi luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan soveltamisen kiertämiseksi.

34. Tällainen luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan kiertäminen ei tosin olisi yhteensoveltuvaa yhteisön oikeuden kanssa. Muiden ympäristödirektiivien tapaan luontotyyppidirektiivissä säädetään siitä, että tiettyihin toimenpiteisiin tarvitaan viranomaisen myöntämä lupa.¹¹ Lainsäätäjä on täsmentänyt tämän myöhemmin ympäristövaikutusdirektiivin yhteydessä.¹²

35. Koska luontotyyppidirektiivissä ei vahvisteta, mitkä toiminnot on hyväksyttävä ja millaisessa muodossa, on ensisijaisesti jäsenvaltioiden tehtävänä vahvistaa tätä koskevat säännöt. Niiden on kuitenkin hyväksymisedellytykset vahvistessaan otettava huomioon mahdolliset vaikutukset Natura 2000 -alueisiin. Ajallisesti rajoitetut luvat, jotka on määrääjain tarkistettava, ovat asianmukaisia erityisesti silloin, kun kulloisiakin mahdollisia vaikutuksia ei voida lupaa ensimmäistä kertaa myönnettäessä arvioida riittävästi, koska ne muuttuvat olosuhteiden mukaan.

11 — Ks. asia C-360/87, komissio v. Italia, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-791, 31 kohta) ja asia C-230/00, komissio v. Belgia, tuomio 14.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4591, 16 kohta), joissa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että hiljaista hyväksyntää taikka lupahakemusten hylkäämistä koskeva sääntely oli ristiriidassa muiden eri luontodirektiivien mukaisen tutkimisvelvollisuuden kanssa.

12 — Ks. ympäristövaikutusdirektiivin 2 artiklan 1 kohta, joka lisättiin direktiivillä 97/11.

36. Sydänsimpukoiden pyynti Waddenzeellä vaikuttaa tyyppiesimerkiltä toiminnasta, jonka hyväksyttävyys pitäisi tarkistaa vuosittain. Sydänsimpukoiden tarjonta vaihtelee vuosittain säästä riippuen. Liiallisen kalastuksen mahdollisuus ei ole poissuljettu.¹³ Sydänsimpukoilla on suuri merkitys meriharakoiden ja haahkojen talviravintona. Tämän vuoksi on tarpeen ainakin vuositason tapahutuva ohjaus, jolla yhteensovitetään simpukakannan käyttö lintujen ravinnontarpeen kanssa. Alankomaiden käytäntö myöntää sydänsimpukoiden pyyntiluvat vuosittain uudelleen on tämän vuoksi luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan edellytysten mukainen.

37. Lupavaatimuksen luonnonsuojellinen välttämättömyys ei tosin ole lähtökohtaisesti edellytys sille, että luvanvaraista toimintaa olisi pidettävä suunnitelmana tai hankkeena. Tällaista arviointia tarvitaan vain, jos tällaisen vaatimuksen puuttuessa on syytä olettaa, että tämä toiminta olisi luokiteltava suunnitelmaksi tai hankkeeksi.

38. Juuri toistuvasti toteutettujen toimenpiteiden osalta suunnitelman ja hankkeen käsitteen tällainen tulkinta ei johda kohtuutomiin rasituksiin. Jos vaikutukset pysyvät vuodesta toiseen samoina, seuraavassa tarkasteluvaiheessa voidaan helposti edeltävien vuosien tarkastelujen perusteella todeta, ettei

merkittäviä vaikutuksia ole odotettavissa. Jos tämä ei kuitenkaan muuttuneiden olosuhteiden takia ole mahdollista, ei voida perustellusti sulkea pois sitä mahdollisuutta, että asia on tutkittava uudelleen laajasti.

39. Ensimmäiseen kysymykseen on tämän vuoksi vastattava, että luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan käsitteet suunnitelma ja hanke kattavat myös toiminnan, jota on harjoitettu jo vuosia mutta jolle lähtökohtaisesti on myönnettävä vuosittain ajallisesti rajoitettu lupa.

40. Tämä vastaus huomioon ottaen ei tarvita kannanottoa kysymykseen 1b siitä, onko eroa sillä, jos kyseessä oleva toiminta lisääntyy tai jos lupa mahdollistaa sen lisääntymisen. Huomautettakoon kuitenkin, että itsessään suunnitelmana tai hankkeena pidettävän toiminnan laajentaminen voidaan lähtökohtaisesti luokitella uudeksi suunnitelmaksi tai hankkeeksi. Tätä laajentamista on tämän vuoksi tarkasteltava siitä lähtökohdasta, voiko sillä yksinään tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa (olemassa oleva toiminta mukaan lukien) olla huomattavaa vaikutusta Natura 2000 -alueeseen. Tarpeen vaatiessa on suoritettava luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaiset muut menettelyt.

¹³ — Tätä korostaa se seikka, että Alankomaiden Waddenzen luonnonmukaiset simpukkasärkät ovat ilmeisesti jyrkästi vähentyneet.

B Toinen kysymys: Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdan ja 6 artiklan 3 kohdan välinen suhde

41. Toinen kysymys koskee luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdan ja 6 artiklan 3 kohdan välistä suhdetta. Raad van State tiedustele, miten nämä säännökset on erotettava toisistaan ja voidaanko niitä soveltaa kumulatiivisesti. Niiden rajaamiseksi se ehdottaa seuraavia mahdollisuuksia:

- että 2 kohta koskee tähänastista käyttöä ja 3 kohta uusia suunnitelmia tai hankkeita tai
- että 2 kohta koskee hallintotoimenpiteitä ja 3 kohta muita päätöksiä tai
- että 3 kohta koskee suunnitelmia ja hankkeita ja 2 kohta muuta toimintaa.

luonteeltaan ja ulottuvuudeltaan. Direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa vahvistetaan hankkeen hyväksymismenettely tietyssä ajankohtana, kun taas 2 kohdassa säädetään velvollisuudesta aktiiviseen toimintaan alueiden huonontumisen estämiseksi.

43. Vogelbescherming pitää Raad van Staten esittämiä tulkintavariantteja riittämättöminä. Ensimmäinen vaihtoehto herättää hankalia kysymyksiä siitä, miten uudet ja olemassa olevat suunnitelmat ja hankkeet voidaan rajata toisistaan. Toisessa vaihtoehdossa ei oteta huomioon sitä, että hallintotoimenpiteet voivat olla erilaisia ja että ne ensisijaisesti kuuluvat 6 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Kaikkia alueen säilyttämisen kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ei myöskään voida perustella 6 artiklan 3 kohdalla. Kolmas vaihtoehto on sen mielestä oikea siltä osin kuin siinä sovelletaan suunnitelmiin ja hankkeisiin 6 artiklan 3 kohtaa, mutta siinä jätetään ottamatta huomioon se, että 6 artiklan 2 kohtaa ei saataisi rajoittaa vain aktiiviseen toimintaan. Myös luonnollinen kehitys voi johtaa 6 artiklan 2 kohdan mukaisiin toimintavelvoitteisiin.

44. Vogelbeschermingin ja Waddenverenigingin mielestä kumpaakin kohtaa voidaan soveltaa myös kumulatiivisesti, jos 3 kohdan mukaisesti hyväksytyillä hankkeella on sen vaikutusten arvioinnista huolimatta myöhemmin alueelle ennalta-arvaamattomia negatiivisia vaikutuksia, jotka tekevät 2 koh-

1. Asianosaisten lausumat

42. Vogelbescherming on sitä mieltä, että nämä säännökset erottuvat toisistaan selvästi

dan mukaisista toimenpiteistä välttämättömiä. Vogelbeschirmingin näkemyksen mukaan on tosin epämielekästä soveltaa 2 kohtaa jo 3 kohdan mukaisen hyväksynnän yhteydessä.

säännös koskee suunnitelmia ja hankkeita, kun taas 2 kohta koskee yleistä velvollisuutta välttää heikentymisiä ja merkittäviä häiriöitä. Kyseisen artiklan 2 kohta ulottuu toimintoihin, joiden osalta ei edellytetä etukäteistä hyväksyntää. Kyseisen artiklan 3 kohta ei ainakaan ole erityissäännös 2 kohtaan nähden.

45. Alankomaiden hallituksen mielestä kummankin säännöksen tavoitteena on kulloisenkin alueen säilyttäminen, jolloin 2 kohta koskee kaikkia toimenpiteitä ja 3 kohta vain uusia suunnitelmia ja hankkeita, jotka voivat vaikuttaa kulloiseenkin alueeseen merkittävästi. Viimeksi mainittujen osalta on sen mukaan nimenomaisesti säädetty erityisestä järjestelmästä. Näiden säännösten kumulatiivinen soveltaminen ei kuitenkaan olisi mielekästä.

2. Kannanotto

46. PO Kokkelvisserij tukeutuu olennaisin osin komission suuntaviivojen¹⁴ sisältämiin toteamuksiin. Niiden mukaan se tulee siihen tulokseen, että suunnitelmia ja hankkeita on arvioitava 3 kohdan mukaan, muita toimenpiteitä sen sijaan 2 kohdan mukaan. Tosin kumpikin säännös koskee kyseessä olevien alueiden säilyttämistavoitetta, mutta niiden kumulatiivinen soveltaminen ei ole mahdollista.

48. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdan soveltamisala ilmenee niiden sanamuodosta. Kyseisen artiklan 2 kohta liittyy heikentymisiin ja häiriöihin, 3 kohta sitä vastoin suunnitelmiin ja hankkeisiin. Näiden soveltamisalojen päällekkäisyys ei tämän vuoksi ole poissuljettua.

47. Komissio on sitä mieltä, että 3 kohdalla on itsenäistä merkitystä siltä osin, että tämä

49. Tosin 3 kohta voisi mahdollisesti yhdessä 4 kohdan kanssa sisältää suunnitelmia ja hankkeita koskevan erityissääntelyn, joka sulkee pois 6 artiklan 2 kohdan soveltamisen. Tästä olisi seurauksena se, että 6 artiklan 3 tai 4 kohdassa tarkoitetun hyväksymisen jälkeen suunnitelmille ja hankkeille ei enää voida asettaa muita edellytyksiä sen vuoksi, että ne vaikuttavat suojelutui-
mien alueisiin.

¹⁴ — Mainittu edellä 5 alakohdassa, s. 8, 30 ja 64.

50. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 4 kohdasta näyttää olevan seurauksena 6 artiklan 2 kohdan soveltamista suunnitelmiin ja hankkeisiin estävä painava argumentti. Jos 6 artiklan 2 kohtaa sovellettaisiin suunnitelmiin ja hankkeisiin, jotka tämän kohdan nojalla hyväksyttäisiin siitä huolimatta, että ne vaikuttavat suojelutoimien alueisiin, tällä poikkeusluvalla ei olisi mitään käytännön vaikutusta. Jäsenvaltioilla olisi säännönmukaisesti velvollisuus estää nämä suunnitelmat ja hankkeet, koska ne johtavat suojelutoimien alueiden huonontumiseen. Tästä on pääteltävä, että 6 artiklan 2 kohtaa ei voida näissä tapauksissa soveltaa. Jos 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa pidettäisiin suunnitelmien ja hankkeiden hyväksymisen yhtenäisenä järjestelmänä, olisi johdonmukaista sulkea 6 artiklan 3 kohdan mukaisen hyväksynnän yhteydessä pois 6 artiklan 2 kohdan soveltaminen.

52. Tällainen luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan yksinomainen soveltaminen ei kuitenkaan ole 6 artiklan systematiikan mukaisesti pakottava. Säännönmukaisesta vaikutusten arvioinnin sisältävästä lupamenettelystä ja poikkeuslupamenettelystä säädetään kuitenkin eri kohdissa.

53. Tämän lisäksi suunnitelmat ja hankkeet, jotka hyväksytään luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan nojalla, eroavat perustavanlaatuisesti luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti vain poikkeuksellisesti hyväksyttävistä suunnitelmista ja hankkeista. Säännönmukainen hyväksyntä perustuu siihen olettamukseen, että suunnitelma tai hanke ei sellaisenaan vaikuta suojelutoimien alueeseen, poikkeuslupan myöntämisestä sitä vastoin tulee kyse, jos tällä tavoin vaikutetaan suojelutoimien alueeseen.

54. Tämän vuoksi myös luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisen säännönmukaisen hyväksymismenettelyn suorittamisen jälkeen on päätettävä 6 artiklan 2 kohdan mukaisen yleisen velvollisuuden välttää suunnitelman tai hankkeen toteuttamisesta johtuvia heikentymisiä ja merkittäviä häiriöitä.

55. Tämä vastaa luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan erityistä funktiota verrattuna 6 artiklan 2 kohtaan. Artiklan 3 kohdassa vahvistetaan ennen kaikkea

51. Suunnitelmien ja hankkeiden alkuunpanijat ja toimivaltaiset viranomaiset saisivat huomattavasti suuremman oikeusvarmuuden, jos suunnitelmiin ja hankkeisiin sovellettaisiin yksinomaan luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa. Lainvoimainen lupa mahdollistaisi uusien suunnitelmien ja hankkeiden osalta sen, että ympäristönsuojelulliset arvioinnit eivät enää vaikuttaisi kulloistenkin aikojen toteuttamiseen. Myöskään sellaisia vanhoja hyväksytyjä suunnitelmia ja hankkeita, joita ei vielä ole hyväksytty 6 artiklan 3 kohdan perusteiden mukaisesti, ei enää voitaisi kyseenalaistaa suojelutoimien alueisiin vaikuttamisen perusteella.

lupamenettely, jossa käytetään hyväksi tilaisuutta arvioida suunnitelman tai hankkeen vaikutukset kyseessä olevan alueen suojelutavoitteisiin. Ennakkovalvonta ei kuitenkaan ole ristiriidassa 6 artiklan 2 kohdan yleisen suojanormin soveltamisen kanssa.

56. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisen lupamenettelyn säännönmukaisen toteuttamisen jälkeen tulevat 2 kohdan mukaiset myöhemmät toimenpiteet tarpeettomiksi. Ihanteellisessa vaikutusten arvioinnissa yksilöitäisiin nimittäin kaikki myöhemmät vaikuttamiset täsmällisesti. Lupa myönnettäisiin tämän vuoksi vain, kun suunnitelma tai hanke ei vaikuta alueeseen sellaisenaan. Yhdenmukaisen suojelustandardin saavuttamiseksi on samalla suljettava pois se mahdollisuus, että tapahtuu heikentymisiä taikka häiriöitä, jotka saattaisivat merkittävästi vaikuttaa direktiivin tavoitteisiin. Näin saavutettaisiin samalla luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisen hyväksynnän käytännön tehokkuus, koska siinä nimenomaisesti sallitut vaikutukset eivät voi merkitä 6 artiklan 2 kohdan rikkomista.

57. Hyväksytyt hankkeiden ja suunnitelmien yhteydessä ilmenee luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdasta käytännön seurauksia kuitenkin silloin, kun ne johtavat

vaikutusten arvioinnista huolimatta heikentymisiin taikka merkittäviin häiriöihin. Tällöin kyseessä oleva jäsenvaltio olisi velvollinen toimenpiteen hyväksymisestä huolimatta toteuttamaan välttämättömät estämistimenpiteet.

58. Tämä velvollisuus on perusteltu, koska muutoin Natura 2000 -hankkeeseen kuuluvat elinympäristöt ja lajit voisivat vähentyä korvaamattomalla tavalla. Se on oikeutettu ainakin uusien suunnitelmien ja hankkeiden osalta sen perusteella, että jäsenvaltiot ovat tällaisissa tapauksissa joko suorittaneet puutteellisen vaikutusten arvioinnin taikka hyväksyneet kyseisten toimenpiteiden vaikutuksiin liittyvän tieteellisen epävarmuuden. Ei kuitenkaan myöskään ole hyväksyttävää, että elinympäristöt ja lajit vähenisivät sellaisten vanhojen suunnitelmien ja hankkeiden vuoksi, joihin ei ajallisista syistä vielä sovelleta luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa.

59. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdan jatkuva soveltaminen suunnitelmiin ja hankkeisiin vastaisi lisäksi myös yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-117/00¹⁵ antamaa tuomiota. Siinä yhteisöjen tuomioistuin totesi, että Irlanti ei ole noudattanut luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan Owenduff-Nephin Beg Complexin erityissuojelualueen osalta. Asiassa oli kyse ylilaiduntamisesta, josta oli

¹⁵ — Asia C-117/00, komissio v. Irlanti, tuomio 13.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5335, 22 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

seurauksena eroosio ja nummikasvillisuuden väheneminen, sekä havupuiden istuttamisesta. Yhteisöjen tuomioistuim ei tässä asiassa ottanut kantaa siihen, oliko kyse suunnitelmista tai hankkeista, jotka olisivat edellyttäneet luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan soveltamista ja jotka mahdollisesti olisivat olleet ristiriidassa 6 artiklan 2 kohdan soveltamisen kanssa.

kaksi edellytystä. Ensinnäkin se haluaa tietää, mitkä edellytykset on asetettava merkittävien vaikutusten *todennäköisyydelle*, ja toiseksi, milloin on lähdettävä siitä, että mahdollinen vaikutus on *merkittävä*.

62. Aluksi on viitattava siihen, että merkittävän vaikutuksen mahdollisuus on ensisijaisesti luonnonsuojelullinen kysymys, johon on vastattava kulloinkin kyseessä olevan tapauksen olosuhteiden perusteella. Yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin antaa suunta-aviivat tähän.

60. Toiseen kysymykseen on tämän vuoksi vastattava, että luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa säädetään sellaisten suunnitelmien ja hankkeiden hyväksymisestä, jotka eivät sellaisinaan vaikuta suojelualueisiin, kun taas luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään suunnitelmien ja hankkeiden hyväksymisestä riippumatta pysyvistä velvollisuuksista estää heikentymisiä ja häiriöitä, jotka saattaisivat merkittävästi vaikuttaa direktiivin tavoitteisiin.

1. Vaikuttamisen mahdollisuus

a) Asianosaisten lausumat

63. Waddenvereniging pitää välttämättömänä, että vaikutukset arvioidaan aina, kun merkittävän vaikuttamisen mahdollisuutta ei voida ilmeisesti poissulkea.

C Kysymys 3: Merkittävän vaikuttamisen mahdollisuus

61. Raad van State haluaa kolmannella kysymyksellään selvittää luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisen vaikutusten arvioinnin

64. Vogelbescherming kiistää sen, että vaikutusten arviointi on rajattava tapauksiin, joissa riittävällä todennäköisyydellä saattaa olla kyseessä merkittävä vaikuttaminen; sen

mukaan riittää ennemminkin se, että tällaisia vaikutuksia saattaa esiintyä. Vasta varsinaisella vaikutusten arvioinnilla voidaan todeta vaikutusten todennäköisyyksiä.

65. Vogelbescherming ymmärtää Raad van Staten kysymyksen niin, että se kysyy, että voidaan jo tässä luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan soveltamisvaiheessa ottaa huomioon vahinkojen pienentämiseksi toteutettavien toimenpiteiden mahdollisuus. Tällaisia toimenpiteitä voidaan tosin toteuttaa tehokkaasti vasta vaikutusten arvioinnin perusteella. Nyt esillä olevassa asiassa parhaillaan tehtävän kansallisen tutkimuksen kysymyksenasettelu osoittaa, että sydänsimpukoiden pyynnillä saattaa olla merkittäviä vaikutuksia.

66. Komissio lähtee siitä, että sen lisäksi, että suunnitelma ja hanke on omiaan vaikuttamaan alueeseen, merkittävien vaikutusten syntymisen on oltava myös riittävän todennäköistä. Tätä on sen mukaan tarkasteltava toistaiseksi tapahtuvan arvioinnin avulla. Ennalta varautumisen periaatteen mukaan velvollisuus arvioida vaikutukset syntyy jo silloin, kun on olemassa pelkkä epäily tällaisesta vaikuttamisesta.

67. Alankomaiden hallitus on sitä mieltä, että vaikutusten arviointi on välttämätön vain silloin, kun merkittävät vaikutukset ovat riittävän todennäköisiä. Tämä on tarkasteltava ennakoarvioinnin avulla.

68. Myös PO Kokkelvisserij pitää vaikutusten arviointia välttämättömänä vain silloin, kun voidaan olettaa, että suunnitelmasta tai hankkeesta on seurauksena merkittäviä vaikutuksia.

b) Kannanotto

69. Merkittävän vaikuttamisen todennäköisyyssasteen osalta eri kieliversioiden sanamuoto ei ole yksiselitteinen. Saksankielinen versio näyttää olevan laajin, koska siinä käytetään konjunktiiivimuotoa "könnte". Tällä perusteella voidaan pelkkää vaikuttamisen mahdollisuutta pitää vertailukohtana. Sitä vastoin englanninkielisessä kieliversiossa käytetään ilmeisesti suppeinta käsitettä "likely", joka merkitsee suurempaa todennäköisyyttä. Muut kieliversiot näyttäisivät sijoittuvan näiden kahden ääripään väliin. Sanamuodon perusteella ei ole tämän vuoksi välttämätöntä, että vaikuttaminen on varmaa, mutta todennäköisyyden välttämättömyysaste on epäselvä.

70. Koska säännönmukaisella lupamenetelällä on tarkoitus estää se, että suunnitelmat tai hankkeet vaikuttavat erityisten suojelutoimien alueeseen, vaikuttamisen todennäköisyydelle ei saada asettaa liian tiukkoja vaatimuksia. Jos vaikuttamisen arvioinnin ulkopuolelle jätettäisiin suunnitelmat ja hankkeet, joilla olisi esimerkiksi vain 10 prosentin todennäköisyydellä merkittäviä vaikutuksia, niin tilastollisesti joka kymmenes toimenpide, joka on juuri tämän raja-arvon alapuolella, johtaisi merkittäviin vaikutuksiin. Kaikki tällaiset toimenpiteet voitaisiin

kuitenkin hyväksyä rajoituksetta. Näin luokiteltu todennäköisyysstandardi antaisi tämän vuoksi aihetta pelätä, että Natura 2000-hanke heikentyy hiljalleen. Tämän lisäksi vaikutusten arvioinnin on tarkoitus juuri auttaa vaikutusten todennäköisyyden toteutumisessa. Jos tiettyjen vaikutusten todennäköisyys on epäselvä, se puhuu siis ennemminkin vaikutusten arvioinnin puolesta kuin sitä vastaan.

näköisyys mutta toisaalta kuitenkin myös tämän vahingon laajuus ja laji. Näin ollen epäilyille korjaamattomista vaikutuksista tai vaikutuksista, jotka koskisivat erityisen harvoja elinympäristöjä tai lajeja, on periaatteessa annettava suurempi painoarvo kuin epäilyille korjattavissa olevista taikka väliaikaisista vaikutuksista taikka suhteellisen useille lajeille taikka elinympäristöille aiheutuvista vaikutuksista.

71. Vaikutusten välttämisen taikka pienentämisen mahdollisuudella ei pitäisi lähtökohteisesti olla merkitystä vaikutusten arvioinnin välttämättömyyden tutkimisessa. Näyttää epäilyttävältä, että tällaisia toimenpiteitä voitaisiin toteuttaa riittävän täsmällisesti ilman konkreettiseen vaikutusten arviointiin perustuvaa tutkimusta.

74. Tämän vuoksi vaikutusten arviointi on aina silloin välttämätöntä, kun on olemassa perusteltuja epäilyjä merkittävistä vaikutuksista.

2. Merkittävyys

72. Toisaalta olisi suhteetonta pitää jokaista ajateltavissa olevaa vaikutusta aiheena toteuttaa vaikutusten arviointi. Sellaiset vaikutukset, jotka ovat kaukaisia alueen säilyttämisen tavoite huomioon ottaen, voidaan jättää ottamatta huomioon. Tämä voidaan kuitenkin arvioida ja ratkaista vain kulloisenkin yksittäistapauksen yhteydessä.

a) Asianosaisten lausumat

73. Vertailukohtana on tällöin oltava se, onko olemassa perusteltua epäilyä merkittävästä vaikutuksesta. Epäilyn arvioinnissa on otettava huomioon toisaalta vahingon toden-

75. Merkittävyyden arvioimiseksi Waddenvereniging ehdottaa eri kriteerejä. Vertailukelpoisten suunnitelmien vaikutukset muihin alueisiin ja populaatiokehitykseen, nyt esillä olevassa asiassa haahkakannan pienemiseen, voivat toimia vertailukohtina. Alueen ja hankkeen suuruutta ei saataisi ottaa huomioon, koska muussa tapauksessa suojeltujen alueiden jotkut osat voivat käytännössä menettää suojelustatuksensa.

76. Vogelbescherming ehdottaa seuraavien kysymysten arviointia: — häiritään korjaamattomalla tavalla alueelle ominaista ekosysteemiä tavalla, joka on olennainen sen koskemattomuuden kannalta taikka sen kannalta, mikä merkitys sillä on Natura 2000 -hankkeen yhdenmukaisuudelle.

— Ovatko vaikutukset mahdollisia?

— Ovatko suunnitelman tai hankkeen kattamat alueet päällekkäisiä luonnollisten elinympäristöjen tai lajien käyttämien alueiden kanssa?

78. Myös Alankomaiden hallitus haluaa välttää merkittävyyden mielivaltaista taikka sattumanvaraista arviointia ja katsoo, että kyseessä olevan alueen erityispiirteet sekä muiden suunnitelmien ja hankkeiden kumulatiiviset vaikutukset on otettava huomioon.

— Jos kumpaankin edeltävään kysymykseen vastataan myöntävästi, onko olemassa pieninkin vaara siitä, että alueen koskemattomuuteen vaikutetaan?

77. Komissio vaatii objektiivista tulkintaa, jota on kuitenkin sovellettava kyseisen alueen erityisten piirteiden mukaan. Vaikutukset ovat merkittäviä erityisesti, jos niillä

79. PO Kokkelvisserij vetoaa komission suuntaviivoihin¹⁶ sekä vaikutuksiin, jotka olivat Santoñan suoalueista¹⁷ annetun tuomion kohteena. Näin ollen vaadittaisiin, että vaikutukset olisivat tuntuvia, suhteellisen vaikeita, korjaamattomia taikka vaikeasti korjattavia. Se torjuu tyhjentävien kriteerien luettelon ottamalla huomioon ekologisten arvioiden monimutkaisuuden. Se pitää kuitenkin välttämättömänä ottaa huomioon alueen luonto ja sen ulottuvuus sekä suunnitelman tai hankkeen tosiasialliset ja ennalta-arvattavat vaikutukset, erityisesti sen, ovatko nämä vaikutukset rakenteellisia vai väliaikaisia taikka vältettävissä luonnollisin keinoin. Huomioon on sen mukaan otettava myös alueen säilyttämistavoitteet sekä muut ympäristön ominaisuudet tai seuraukset ympäristölle.

— tehdään suojelutavoitteiden toteuttaminen mahdottomaksi taikka epätodennäköiseksi tai

16 — Mainittu edellä alaviitteessä 5, 4.4.1 kohta, s. 36 ja sitä seuraavat sivut.

17 — Asia C-355/90, komissio v. Espanja, tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4221).

b) Kannanotto

80. Vaikutusten arvioinnin tutkimisen rajoittaminen suunnitelmiin ja hankkeisiin, jotka saattavat vaikuttaa merkittävästi suojelutoimien alueeseen, estää liioitellut vaikutusten arvioinnin tutkimiset. Tätä edellytystä on ennakkotarkastelussa arvioitava summittaisesti ilman, että varsinainen vaikutusten arviointi suoritetaan heti aluksi.

81. Merkittävyyden käsite merkitsee vertailua, tässä asiassa tiettyjen vaikutusten suhdetta suojelutoimien alueeseen. Suojelutoimien alue määritellään sen suojelutavoitteiden avulla. Vaikutusten painoarvo ilmenee mahdollisten vahinkojen laajuudesta ja lajista. Tällöin on merkitystä vaikutusten korjattavuudella tai korvattavuudella sekä kyseisten elinympäristöjen tai lajien harvinaisuudella.

82. Asian käsittelyyn osallistuvista ainoastaan komissio yrittää määrittää tarkemmin merkittävyyden kynnyistä. Sen ehdottamien kriteerien perusteella tämä kynnys on kuitenkin korkea; näitä kriteerejä ovat suojelutavoitteiden tyhjäksi tekeminen taikka alueen olennaisten osien häiriintyminen.

83. Vogelbescherming ja Waddenvereniging ovat asian suullisessa käsittelyssä viitanneet perustellusti siihen, että tämä standardi ei

vastaa yhteisöjen tuomioistuimen erityisesti lintujensuojeludirektiivin yhteydessä vahvistamaa oikeuskäytäntöä. Siten Leybuchtia koskevasta tuomiosta on pääteltävä, että erityisten suojelutoimien alueen kaikki pienennykset, jotka aiheutuvat esimerkiksi kadun rakentamisesta,¹⁸ on vähintäänkin rinnastettava merkittävään vaikuttamiseen.¹⁹ Santoñan suoalueita koskevassa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on päällekkäisiä vaikutuksia tutkimatta katsonut myös vesiviljelmäsuunnitelmat²⁰ ja jätevesien johtamisen²¹ merkittäviksi vaikutuksiksi. Ei kuitenkaan voida olettaa, että kumpikin näistä toimista olisi ollut omiaan heikentämään kyseisen erityisten suojelutoimien alueen suojelutavoitteita taikka aiheuttaman häiriöitä sen olennaisille osille.

84. Komission on katsottava olevan oikeassa siltä osin kuin sen argumentit liittyvät alueen suojelutavoitteisiin. Näiden tavoitteiden merkitys ilmenee Natura 2000 -hankkeen puitteissa. Kukin näistä tavoitteista on tämän vuoksi relevantti verkostolle. Jos suunnitelmista ja hankkeista johtuvat vaikutukset hyväksyttäisiin, koska ne ainoastaan vaikeuttaisivat näiden tavoitteiden saavuttamista mutta eivät tekisi niitä vielä mahdottomiksi tai epätodennäköisiksi, niin silloin suunnitelmilla ja hankkeilla nakerrettaisiin

18 — Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Santoña, tuomion 36 kohta.

19 — Asia C-57/89, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-883, 20 ja 21 kohta).

20 — Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Santoña, tuomion 44 ja 46 kohta; ks. myös asia C-96/98, komissio v. Ranska (Poitou), tuomio 25.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8531, 39 kohta).

21 — Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Santoña, tuomion 52 ja 53 kohta.

Natura 2000 -hankkeen piiriin kuuluvien lajien ja elinympäristöjen pysyvyyttä. Edes tämän heikentämisen laajuutta ei voitaisi millään tarkkuudella arvioida etukäteen, koska minkäänlaista vaikutusten arviointia ei ole suoritettu. Nämä menetykset eivät kompensoituisi, koska luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa ei sovellettaisi.

selvittämiseksi, ovatko toimivaltaiset viranomaiset toteuttaneet nyt esillä olevassa asiassa vaikutusten arvioinnin ja tehneet sen perusteella välttämättömät päätelmät tai ovatko ne toteuttaneet tarpeelliset toimenpiteet heikentymisten ja häiriöiden estämiseksi.

85. Tämän vuoksi kaikkia vaikuttamisia suojelutavoitteisiin on lähtökohtaisesti pidettävä merkittävänä vaikuttamisena koko alueeseen. Vain sellaiset vaikutukset, jotka eivät liity suojelutavoitteisiin, ovat luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan puitteissa merkityksettömiä.

86. Kolmannen kysymyksen tähän osaan on sen vuoksi vastattava, että kaikki suojelutavoitteisiin vaikuttaminen vaikuttaa merkittävästi kyseiseen alueeseen.

1. Vaikutusten arviointi

88. Siltä osin kuin neljäs kysymys koskee vaikutusten arviointia, se koskee toisaalta yleisesti vaikutusten arvioinnin vaatimuksia, toisaalta konkreettisesti sitä, onko perusteltua evätä simpukoiden pyyntiluvat vain, kun on olemassa ”ilmeisiä epäilyjä” huomattavista haitallisista seurauksista. Tässä yhteydessä Raad van State esittää kysymyksen siitä, onko ennalta varautumisen periaate otettava huomioon.

a) Asianosaisten lausumat

D Kysymys 4: Vaikutusten arviointi ja tarpeelliset toimenpiteet

i) Yleistä

87. Raad van State haluaa neljännellä kysymyksellään saada tarpeelliset tiedot sen

89. PO Kokkelvisserij ehdottaa, että vaikutusten arvioinnissa sovellettaisiin luonto-

tyyppidirektiivin 2 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisia vaatimuksia, joiden mukaan toisaalta toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen, mutta toisaalta toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.

90. Muut osapuolet ovat sitä vastoin sitä mieltä, että vaikutusten arvioinnin kohteena on oltava suunnitelmien ja hankkeiden vaikutukset kyseisen alueen suojelutavoitteisiin. Tätä varten ne esittävät yksityiskohdittaan eriasteisia menetelmiä.

ii) Ennalta varautumisen periaate

91. Waddenvereniging, komissio, Alankomaiden hallitus ja PO Kokkelvisserij ovat sitä mieltä, että EY 174 artiklan 2 kohdan mukaista ennalta varautumisen periaatetta on sovellettava luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdan tulkinnan yhteydessä. Vogelbescherming on sitä mieltä, että luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 koh-

dassa konkretisoidaan jo riittävän selvästi ennalta varautumisen periaate ja niissä tehdään näin ollen turhaksi EY 174 artiklan 2 kohtaan viittaaminen.

iii) Epäilyt vaikutuksista

92. Komissio viittaa luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen englannin- ja ranskankieliseen kieliversioon, joiden mukaan toimivaltaiten viranomaisten on varmistuttava siitä, ettei alueen koskemattomuuteen vaikuteta. Vogelbeschermingin ja Waddenverenigingin tavoin se päättelee tästä, ettei saa olla mitään epäilyksiä siitä, että tällaiset vaikutukset ovat epätodennäköisiä.

93. Alankomaiden hallitus on sitä mieltä, että luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohtaan on sovellettava ilmeisten epäilyjen kriteeriä. Kyseisen artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen soveltamisen osalta ilmeiset epäilyt ovat välttämättömiä sille, että vaikutusten arviointi on suoritettava. Kyseisen artiklan 3 kohdan toisen virkkeen soveltamisalalla luvan myöntämisen on oltava mahdollinen jo silloin, kun ei ole absoluuttista varmuutta vaan ainoastaan suuri varmuus siitä, että vaikutuksia ei ole. Absoluuttinen varmuus voidaan saavuttaa vain harvoin. Lupa suunnitella tai hankkeeseen voitaisiin näin ollen evätä vain silloin, kun vaikutusten arvioinnin suorittamisen jälkeen on ilmeisiä epäilyjä.

94. PO Kokkelvisserij on sitä mieltä, että ennalta varautumisen periaatetta laajennettaisiin liikaa, jos lupa olisi evättävä aina, kun on vaikutuksia koskevia epäilyksiä. Se vetoaa samanaikaisesti suhteellisuusperiaatteeseen ja ehdottaa, että tieteellisen epävarmuuden yhteydessä on toteutettava tarpeellisia toimenpiteitä, joilla ei säännönmukaisesti voida sulkea kaikkia riskejä pois.

96. Useimmissa kieliversioissa sekä myös saksankielisen kieliversion kymmenennessä perustelukappaleessa edellytetään nimenomaisesti *asianmukaista* arviointia (angemessene Prüfung). Kuten erityisesti komissio osuvasti toteaa, lisäksi jo luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan sanamuodosta ilmenee, että suunnitelman tai hankkeen hyväksymisen edellytyksenä on vaikutusten arviointi ja että siinä on otettava huomioon sellaiset kumulatiiviset vaikutukset, jotka ovat seurauksena yhteisvaikutuksesta muiden suunnitelmien ja hankkeiden kanssa.

b) Kannanotto

i) Vaikutusten arviointi

95. Aluksi on todettava, että luontotyyppidirektiivissä ei säädetä vaikutusten arvioinnin suorittamista koskevista menetelmistä. Tältä osin saattaa olla avuksi tarkastella komission asiaa koskevia asiakirjoja,²² joilla ei tosin ole oikeudellisesti sitovia vaikutuksia. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi missään nimessä kehittää abstraktisti tiettyä menetelmää vaikutusten tutkimiseksi. On tosin mahdollista löytää direktiivistä tietyt reunaedellytykset.

97. Tässä tarkastelussa on välttämättä asetettava vastakkain kaikki suunnitelmasta tai hankkeesta johtuvat vaikutukset suojelutavoitteisiin. Tätä varten on yksilöitävä sekä vaikutukset että suojelutavoitteet. Suojelutavoitteet voidaan johtaa alueen tyypistä. On kuitenkin säännönmukaisesti vaikeaa selvittää kattavasti kaikki vaikutukset. Monilla aloilla on huomattavaa tieteellistä epävarmuutta vaikutusten keskinäisestä yhteydestä. Jos edes kaikkien tieteellisten välineiden ja lähteiden avulla ei päästä varmuuteen, on tämän jälkeen turvauduttava myös ennusteesiin perustuvaan todennäköisyyteen ja arviointeihin. Ne on suoritettava tunnistettavasti ja perustellusti.

22 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 5 mainitut suuntaviivat sekä suunnitelmien ja hankkeiden, joilla on huomattavia vaikutuksia Natura 2000 -alueisiin, vaikutusten arviointia koskeva asiakirja, menetelmälliset suuntaviivat luontotyyppidirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 ja 4 kohdan noudattamiseksi, marraskuu 2001.

98. Vaikutusten arvioinnin tuloksena on tehtävä perusteltu päätös siitä, vaikututaanko

kyseiseen alueeseen sellaisenaan. Tällöin on lueteltava ne alat, joilla vaikutusten synty- mistä tai poisjäämistä ei voida varmuudella selvittää, sekä tästä tehtävät päätelmät.

ii) Ennalta varautumisen periaatteen huomioon ottaminen ja suunnitelmien ja hankkeiden hyväksymisen yhteydessä sallitut epäilyt

99. Hyväksymispäätöksen osalta luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen saksankielisessä kieliversiossa säädetään, että hyväksyntä annetaan vain, kun toimivaltaiset viranomaiset ovat vaikutusten arvioinnin tuloksena todenneet, että alueen koskemattomuuteen ei vaikuteta. Kuten komissio osuvasti korostaa, muissa kieliversioissa edellytetään enemmän kuin pelkkää "toteamista", koska niissä vaaditaan, että toimivaltaiset viranomaiset ovat varmistuneet asiasta. Tämän vuoksi on lähdettävä siitä, että saksankielisessä kieliversiossa edellytetty toteaminen hyväksymistä varten voidaan tehdä vain, jos luvan antava viranomainen on vaikutusten arvioinnin huomioon ottaen varma, että alueen koskemattomuuteen ei vaikuteta.²³ Asian ratkaisemisessa ei tämän vuoksi ole ratkaisevaa, onko tällainen

vaikuttaminen näytettävissä toteen, vaan päinvastoin se, että luvan myöntävä viranomainen toteaa vaikuttamisen puuttumisen.

100. Tällä sääntelyllä konkretisoidaan EY 174 artiklan 2 kohdan mukainen ennalta varautumisen periaate Natura 2000 -hankkeen puitteissa. Yhteisön oikeudessa ei määritellä ennalta varautumisen periaatetta. Oikeuskäytännössä sitä on tarkasteltu ennen kaikkea siltä kannalta, että kun esiintyy epävarmuutta siitä, onko olemassa vaaraa, tai siitä, minkä laajuinen tämä vaara on, suojatoimenpiteitä saadaan toteuttaa tarvitsematta odottaa, että näiden vaarojen olemassaolo ja vaarojen vakavuus osoitetaan täysin.²⁴ Ratkaiseva on tämän vuoksi riskejä koskeva tieteellinen epävarmuus.²⁵ Komissio toteaa tältä osin ennalta varautumisen periaatteesta antamassaan tiedonannossa, että sellaisen riskitason vahvistaminen, jonka riskin kantava yhteiskunta on "valmis hyväksymään", on suuren vastuun sisältävä poliittinen päätös.²⁶ Tämä vastuu voidaan ottaa vain, kun ennen päätöksentekoa tieteellinen

23 — Tämän suuntaisesti myös julkisasiamies Léger'n asiassa C-209/02, komissio v. Itävalta (Wörschachin golfkenttä), 6.11.2003 esittämä ratkaisuehdotus (tuomio 29.1.2004, Kok. 2004, s. I-1211, ratkaisuehdotuksen 40 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Ratkaisuehdotuksen saksankielisen kieliversion 30 kohta perustuu direktiivin saksankielisen kieliversion muista kieliversioista poikkeavaan muotoon.

24 — Asia C-157/96, National Farmers' Union ym., tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2211, 63 kohta); asia C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2265, 99 kohta) ja asia C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia, tuomio 9.9.2003 (Kok. 2003, s. I-8105, 111 kohta).

25 — Waddenzeen suojelusta 13.11.1991 Esbjergissä pidetyssä kuudennessa kolmenvälisessä hallituskonferenssissa annetussa ministerien julistuksessa määritellään siten ennalta varautumisen periaate seuraavasti: "On toteutettava toimenpiteitä sellaisten toimintojen välttämiseksi, joiden osalta on lähdettävä siitä, että niillä on huomattava vahingollinen vaikutus ympäristöön, vaikkei tieteellisesti olekaan näytetty täydellisesti toteen, että nämä vaikutukset ovat alun perin yhteydessä kyselyihin toimintoihin."

26 — Ennalta varautumisen periaatteesta 2.2.2000 annetun komission tiedonanto (KOM(2000) 1 lopullinen, 5.2.1 kohta).

epävarmuus on tehty mahdollisimman pieneksi ottamalla käyttöön parhaimmat käytettävissä olevat tieteelliset keinot.

ketuta. Jäljelle jäävät riskit eivät näin ollen saa horjuttaa tätä varmuutta.

101. Yhteisöjen tuomioistuimen päätökset eivät vastaavasti koskeneet ennalta varautumisen periaatteen ”loukkaamista”, vaan sellaisten säännösten soveltamista, joilla konkretisoidaan ennalta varautumisen periaate tiettyjen alojen osalta.²⁷ Yleensä näissä säännöksissä säädetään toisaalta kattavasta tieteellisestä arvioinnista ja toisaalta niissä säädetään tämän arvioinnin perusteella kulloinkin jäljelle jäävästä hyväksyttävästä riskitasosta taikka kulloisenkin viranomaisen liikkumavarasta arvioinnin suhteen.

102. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohta on tämäntyyppinen säännös. Sen estämiseksi, että suunnitelmilla ja hankkeilla vaikutettaisiin Natura 2000 -hankkeen alueiden koskemattomuuteen, on aluksi säädetty parhaiden käytettävissä olevien tieteellisten keinojen soveltamisesta. Tämä tapahtuu arvioimalla ensiksi sitä, voiko alueelle aiheutua merkittäviä vaikutuksia, ja tämän jälkeen mahdollisesti suoritetaan vaikutusten arviointi. Tämän tutkimuksen jälkeen kyseisen alueen osalta vielä hyväksyttävissä oleva riskitaso vahvistetaan 3 kohdan toisessa virkkeessä. Sen mukaan toimivaltainen viranomainen voi myöntää luvan vain, kun se on varma, ettei alueen koskemattomuuteen vai-

103. Saattaisi tosin olla ristiriidassa PO Kokkelvisserijn esiin tuoman suhteellisuusperiaatteen kanssa, jos vaadittaisiin varmuutta alueen pysymisestä koskemattomana ennen kuin viranomainen voi hyväksyä suunnitelman tai hankkeen.

104. Suhteellisuusperiaate on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yksi yhteisön oikeuden perusperiaatteista. Toimenpide on vain silloin suhteellisuusperiaatteen mukainen, kun se on sekä tarkoituksenmukainen että tarpeellinen eikä se ole suhteeton sillä tavoiteltuihin päämääriin nähden.²⁸ Tämä periaate on otettava huomioon yhteisön oikeutta tulkittaessa.²⁹

105. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä säädetty hyväksymiskynnys on tarkoituksenmukainen sen estämiseksi, että alueiden koskemattomuuteen puututaan. Lievempää keinoa, jolla tämä tavoite saavutettaisiin vastaavalla varmuudella, ei ole löydettävissä. Epäilyksiä saattaa

27 — Vrt. asia C-6/99, Greenpeace France ym., tuomio 21.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1651, 44 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja edellä alaviitteessä 24 mainittu asia Monsanto, tuomion 112 kohta ja sitä seuraava kohta; asiat koskivat bioteknologiaa.

28 — Ks. esim. asia C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2405, 54 kohta); asia C-127/95, Norbrook Laboratories, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1531, 89 kohta) ja yhdistetyt asiat C-27/00 ja C-122/00, Omega Air ym., tuomio 12.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2569, 62 kohta).

29 — Asia 374/87, Orkem v. komissio, tuomio 18.10.1989 (Kok. 1989, s. 3283, Kok. Ep. X, s. 231, 28 kohta).

olla ainoastaan hyväksymiskynnyksen ja sillä saavutettavissa olevan alueiden suojelun suhteen osalta.

arvioinnin tulos on väistämättä luonteeltaan subjektiivinen. Tämän vuoksi toimivaltainen viranomaisena voi sen näkökulmasta saada varmuuden siitä, ettei vaikutuksia synny, vaikka objektiivisesti arvioiden ei ainakaan olisi olemassa absoluuttista varmuutta.

106. Suhteettomat tulokset ovat kuitenkin luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 4 kohdan puitteissa vältettävissä. Tämän säännöksen mukaan suunnitelmat tai hankkeet voidaan vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa toteuttaa erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, kun toteutetaan kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Näin yhteisöjen lainsäätäjä on itse luokitellut luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa luonnonsuojelliset ja muut intressit suhteessa keskenään. Tämän vuoksi suhteellisuusperiaatetta ei voida todeta loukatun.

108. Tällainen arvioinnin tulos on mahdollinen vain silloin, kun ainakaan päätöksen tekevän viranomaisen vakaana käsityksen mukaan ei ole perusteltuja epäilyjä siitä, että alueen koskemattomuudelle voisi aiheutua vaikutuksia. Kuten luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisen merkittävän vaikuttamisen arvioinnin puitteissa on tässäkin otettava huomioon sekä vahingon aiheutumisen todennäköisyys että odotettavissa olevien vahinkojen laji ja laajuus.³⁰ Myös vahinkojen pienentämiseksi ja niiden estämiseksi toteutetuilla toimenpiteillä voi olla merkitystä. Juuri tieteellisen epävarmuuden osalta on olemassa mahdollisuus saada asiaa tukevan tieteellisen tarkkailun avulla lisätietoja vaikuttamisesta ja ohjata suunnitelman tai hankkeen toteuttamista vastaavalla tavalla.

107. Välttämättömän varmuuden ei tosin voida katsoa olevan absoluuttista varmuutta, koska se on tuskin saavutettavissa. Ennenminkin luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen sanamuodosta ilmenee, että toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä päätös arvioituaan kaikki asiaan vaikuttavat tiedot, jotka erityisesti on esitetty vaikutusten arvioinnin yhteydessä. Tämän

109. Joka tapauksessa on vahvistettava luvan myöntämiselle ratkaisevat kriteerit. Ne ovat

30 — Ks. edellä 73 kohta.

ainakin siltä osin tarkistettavissa kuin luvan myöntävä viranomainen ylittää harkintavaltansa rajat. Näin lienee erityisesti silloin, kun mahdollisten vaikutusten arviointia koskevat toteamukset kiistetään ilman vakuuttavia alaa koskevia argumentteja.³¹

110. On epäselvää, onko ilmeisten epäilyjen välttämättömyyttä koskeva riidanalainen alankomaalainen lainsäädäntö näin määritellyn hyväksyttävän riskitason mukainen. Siinä luokitellaan vaikuttamisriski siedettäväksi, mikä yhä edelleen voi antaa aiheen epäilyille, jotka tosin ovat järkeviä mutta eivät ilmeisiä. Tällaiset järkevät epäilyt olisivat kuitenkin ristiriidassa yhteisön oikeuden mukaisen sitä koskevan välttämättömän varmuuden kanssa, että alueen koskemattomuuteen ei vaikuteta. Raad van Staten toteamukset käytettävissä olevista tieteellisistä tuloksista vahvistavat tämän näkemyksen. Raad van State tukeutuu asiantuntijoiden laatimaan kertomukseen, jossa tullaan siihen tulokseen, että on olemassa tiedollisia aukkoja ja että useimmat käytettävissä olevista tutkimustuloksista eivät anna yksiselitteisesti viitteitä huomattavista vahingollisista (korjaamattomista) seuraamuksista ekosysteemille. Tämä toteamus osoittaa kuitenkin vain, että huo-

mattavia vahingollisia seuraamuksia ei voida varmuudella todeta, mutta ei sitä, että ne varmuudella jäisivät puuttumaan.

111. Siltä osin kuin neljäs kysymys koskee luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa, siihen on yhteenvedonomaaisesti vastattava, että

- vaikutusten arvioinnin on edellettävä suunnitelman tai hankkeen hyväksymistä
- siinä on otettava huomioon kumulatiiviset vaikutukset ja
- siinä on ilmaistava kaikki suojelutavoitteisiin kohdistuvat vaikutukset.

Toimivaltaiset viranomaiset saavat hyväksyä suunnitelman tai hankkeen vain, jos ne kaikkia asiassa merkityksellisiä tietoja arvioituaan ja erityisesti vaikutusten arvioinnin suoritettuaan ovat varmoja siitä, että se ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen. Tämä edellyttää sitä, että toimivaltainen viranomainen on vakuuttunut siitä, ettei ole olemassa järkevää epäilyä siitä, että tällaisia vaikutuksia voisi esiintyä.

31 — Julkisasiamies Léger piti edellä alaviitteessä 23 mainitussa Wörschachin golfkenttää koskevassa asiassa esittämänsä ratkaisuehdotuksessa (39 kohta) luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen rikkomisena jo sitä, että toimivaltaiset viranomaiset antaisivat suostumuksen hankkeeseen, vaikka vaikutusten arvioinnissa todettaisiin huomattavien häiriöiden vaara, jota ei voida jättää ottamatta huomioon.

2. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohta

112. Neljäs kysymys ei koske ainoastaan luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan tulkintaa vaan myös 6 artiklan 2 kohdan mahdollista soveltamista, mikä tulisi nyt esillä olevassa asiassa kyseeseen, jos sydän-simpukoita koskevaa vuosittaista lupamenettelyä ei pidettäisi suunnitelmana tai hankkeena.

a) Asianosaisten lausumat

113. Alankomaiden hallitus, PO Kokkelviserij ja Vogelbescherming lähtevät luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisen "tarpeellisten toimenpiteiden" osalta siitä, että toisaalta on otettava huomioon kulloisenkin alueen tarpeet ja toisaalta myös luontotyyppidirektiivin 2 artiklan 3 kohdan mukaisesti taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.

114. Alankomaiden hallitus on sitä mieltä, että myös luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdan soveltamisalalla tarvitaan ilmeisiä epäilyjä vaikutuksista, jotta niiden estämiseksi toteutettaisiin toimenpiteitä.

115. Komissio korostaa sitä, että luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa edellytetään ehkäiseviä toimenpiteitä heikentymisten ja huomattavien häiriöiden estämiseksi.

b) Kannanotto

116. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohta huomioon ottaen vastaus neljanteen kysymykseen ei mielestäni ole välttämätön. Suunnitelman tai hankkeen hyväksymishetkellä tällä säännöksellä ei luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan lisäksi ole mitään omaa merkitystä.³² Jos yhteisöjen tuomioistuinin kuitenkin tulee siihen tulokseen, että simpukanpyynnin vuotuista lupamenettelyä ei ole pidettävä suunnitelmana tai hankkeena, tulisi esille kysymys siitä, mitä vaatimuksia tälle lupamenettelylle luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdasta seuraa.

117. Tältä osin on muistutettava, että suunnitelman tai hankkeen hyväksymistapauksessa luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukaisella toteamuksella siitä, että alueen koskemattomuuteen ei vaikuteta, on samalla suljettava pois se, että kyseessä eivät ole luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaiset heikentymiset

32 — Ks. edellä 56 kohta.

ja merkittävät häiriöt.³³ Yhtä vähän hyväksyttävää olisi se, että toimenpidettä, jolla vaikutettaisiin Natura 2000 -alueen koskemattomuuteen, ei samalla pidettäisi heikentymisenä taikka merkittävänä häiriönä. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdan aineellinen suojelustandardi on näin ollen sama. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisilla tarpeellisilla toimenpiteillä on näin ollen saavutettava se, että Natura 2000 -alueen koskemattomuuteen ei vaikuteta.

118. Tämä velvoite on olemassa pysyvästi eli myös silloin, kun on päätettävä sellaisen aikeen hyväksymisestä, jota ei ole pidettävä suunnitelmalla tai hankkeena. Erona luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohtaan sen 2 kohta ei tosin sisällä erityistä sääntelyä sen osalta, miten alueen suojelu on toteutettava tällaisen lupamenettelyn yhteydessä. Toimivaltaiset viranomaiset voivat tämän vuoksi suojelutavoitteen saavuttamiseksi toteuttaa myös muita toimenpiteitä kuin on säädetty luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa. Ne eivät kuitenkaan saa olla tehokkuudeltaan luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä heikompia. Mainitun kohdan mukaista suojelustandardia ei enää saavutettaisi, jos myönnettäisiin lupa, vaikka on olemassa perusteltuja epäilyjä siitä, että alueen koskemattomuuteen vaikutetaan.

119. Täydellisyyden vuoksi huomautettakoon, että mahdollisesti olisi sovellettava myös luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisia vertailukohtia, jotta voitaisiin poikkeuksellisesti hyväksyä sellaiset aiheet, jotka vaikuttaisivat alueen koskemattomuuteen. Näin ollen voitaisiin luontotyyppidirektiivin 2 artiklan 3 kohdan mukaisesti ottaa huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet ja samalla konkretisoida suhteellisuusperiaate.

120. Tämän vuoksi neljännen kysymyksen tähän osaan on vastattava, että jos luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa sovelletaan tietylle aikeelle myönnettävään lupaan, tällaisella luvalla on aineellisesti saavutettava sama suojelustandardi kuin luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisella luvalla.

E Viides kysymys: luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdan välitön sovellettavuus

121. Raad van State haluaa lopuksi tietää, onko alankomaalaisen täytäntöönpanosään-

33 — Ks. edellä 56 kohta.

telyn puuttuessa luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdalla välitöntä oikeusvaikutusta siinä mielessä, että yksityiset voivat kansallisissa tuomioistuimissa vedota tähän säännökseen ja tuomioistuinten on myönnettävä heille oikeussuojaa.

124. Myös Alankomaiden hallitus esittää, että kummallakin säännöksellä voidaan perustella riittävän selvä velvollisuus ainakin sellaisissa tapauksissa, joissa saavutetaan ne harkintavallan rajat, jotka jäsenvaltioilla on. Se jättää kuitenkin päätöksen teon yhteisöjen tuomioistuimelle.

1. Asianosaisten lausumat

122. Waddenvereniging ja Vogelbescherming ovat sitä mieltä, että luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohta ovat riittävän selviä ja ehdottomia, jotta niitä voidaan soveltaa välittömästi.

123. Vogelbescherming viittaa lisäksi siihen, että Raad van State itse lähtee luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdan välittömästä sovellettavuudesta, kun se viittaa asioissa WWF³⁴ ja Linster³⁵ annettuihin tuomioihin. Joka tapauksessa on mahdollista todeta näissä tuomioissa tarkoitettu jäsenvaltioiden harkintavallan ylittäminen.

125. Komissio pitää luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdan välitöntä soveltamista epätodennäköisenä, koska jäsenvaltioille jätetään päätösvalta toteutettavista toimenpiteistä. Sitä vastoin luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohta on riittävän selvä ja myös ehdoton, ainakin, kun erityinen suojelutoimien alue on osoitettu.

126. PO Kokkelvisserij kiistää kummankin säännöksen välittömän sovellettavuuden. Se on seurausta sen mukaan jo siitä, että komissio ei vielä ole vahvistanut luontotyyppidirektiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaista luetteloa yhteisön tärkeinä pitämistä alueista. Molemmissa säännöksissä annetaan myös jäsenvaltioille harkintavaltaa eivätkä ne ole riittävän selviä. Muilta osin nyt esillä olevassa asiassa kyse ei ole kyseisiin säännöksiin vetoamisesta puolustuksen tueksi, vaan niillä

³⁴ — Asia C-435/97, WWF ym., tuomio 16.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5613).

³⁵ — Asia C-287/98, Linster, tuomio 19.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6917).

on tarkoitus perustella vaatimukset. Suullisessa käsittelyssä PO Kokkelvisserij oli sitä mieltä, että välitön soveltaminen johtaisi välttämättä horisontaaliseen soveltamiseen kolmatta vastaan.

2. Kannanotto

127. Raad van Staten esittämä kysymys edellyttää kolmen osatekijän tutkimista. On selvitettävä, täyttävätkö luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohta välittömän sovellettavuuden edellytykset, kuka voi ja millä edellytyksillä vedota niihin jäsenvaltioissa ja onko simpukanpyytäjien välillinen velvoittaminen ristiriidassa välittömän soveltamisen kanssa.

a) Välitön sovellettavuus

128. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin säännöstä voidaan sen täytäntöönpanolle annetun määräajan kuluttua soveltaa välittömästi, jos se on sisällöltään ehdoton ja riittävän täsmällinen.³⁶

³⁶ — Vrt. mm. asia C-62/00, Marks & Spencer, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6325, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

129. Luontotyyppidirektiivin 23 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on pantava direktiivi täytäntöön kahden vuoden kuluessa sen tiedoksiantamisesta. Direktiivi annettiin tiedoksi 5.6.1992, joten sen täytäntöönpanemiseksi varattu määräaika päättyi 5.6.1994.³⁷

130. Kumpikaan säännöksistä ei ole ainaakaan Waddenzeen osalta ehdollinen. Toisin kuin PO Kokkelvisserij väittää, nyt esillä olevassa asiassa ei ole merkitystä luontotyyppidirektiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisen yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luettelon puuttumisella. Waddenzeen on lintujen-suojeludirektiivin mukaisena erityisten suojelutoimien alueena nimittäin luontotyyppidirektiivin 7 artiklan mukaan sovellettava luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2–4 kohtaa tämän luettelon laatimisesta riippumatta.³⁸

131. Näiden säännösten täsmällisyyden osalta luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa otetaan käyttöön useampivaihei-

³⁷ — Asia C-329/96, komissio v. Kreikka, tuomio 26.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3749, 2 kohta) ja asia C-83/97, komissio v. Saksa, tuomio 11.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7191, 2 kohta).

³⁸ — Sitä, miltä osin näitä säännöksiä on sovellettava jo ennen tämän luettelon laatimista alueisiin luontotyyppidirektiivin mukaan, tutkitaan asian C-117/03, Società Italiana Dragaggi (EYVL 2003, C 146, s. 19) puitteissa.

nen sääntelyohjelma, jossa määritetään selvästi kunkin vaiheen edellytykset ja oikeudelliset seuraukset. Kun otetaan huomioon edellä mainittu luvan myöntävän viranomaisen harkintavalta, tätä säännöstä voidaan sen vuoksi soveltaa välittömästi.

132. Myös luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa mainitaan selvät edellytykset, eli alueiden heikentyminen taikka niiden merkittävät häiriöt. Tosin näiden vaikutusten välttämiseksi tarpeellisten toimenpiteiden osalta on olemassa harkintavaltaa.

133. Tämä harkintavalta saattaisi olla esteenä välittömälle sovellettavuudelle.³⁹ Komission käsityksen mukaan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio jätteistä annetun puitedirektiivin 75/442⁴⁰ 4 artiklasta puoltaisi tätä tulosta. Tämä säännös on yleisesti ottaen samanlainen kuin luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että jätteistä annetun puitedirektiivin 75/442 4 artikla on luonteeltaan ohjelmallinen ja siinä mainitaan tavoitteet, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon täyttäessään direktiivin muita, konkreettisia velvoitteita. Tässä säännöksessä

rajataan ne puitteet, joissa jäsenvaltioiden on toimittava jätteiden käsittelyn alalla, eikä siinä sellaisenaan säädetä konkreettisten toimenpiteiden toteuttamisesta taikka jostakin jätteiden poiston menetelmästä.⁴¹

134. Lähemmin tarkasteltuina jätteistä annetun puitedirektiivin 75/442 4 artikla ja luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohta ovat kuitenkin tuskien verrattavissa keskenään. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa ei säädetä sen tavoitteista eikä tätä säännöstä konkretisoida muilla säännöksillä.

135. On arvioitava paljon ankarammin niitä rinnakkaisuuksia, joiden osalta yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut välittömän sovellettavuuden jäsenvaltioiden harkintavalta riippumatta. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa WWF antamassaan tuomiossa katsonut, että kansalaiset voivat myös kansallisissa tuomioistuimissa vedota siihen, että kansallinen lainsäätäjä on direktiivin täytäntöönpanon osalta ylittänyt sille yhteisön oikeudessa myönnetyn harkintavaltansa rajat.⁴² Muussa tapauksessa direktiivin sitova vaikutus joutuisi kyseenalaiseksi.

⁴¹ — Asia C-236/92, Comitato di coordinamento per la difesa della Cava ym., tuomio 23.2.1994 (Kok. 1994, s. I-483, 8 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

⁴² — Mainittu edellä alaviitteessä 34, tuomion 69 kohta ja sitä seuraava kohta; ks. myös edellä alaviitteessä 35 mainittu asia Linster, tuomion 32 kohta ja edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Kraaijeveld ym., tuomion 56 kohta sekä asia 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, tuomio 1.2.1977 (Kok. 1977, s. 113, 22–24 kohta). Ks. myös julkisasiamies Alberin asiassa C-157/02, Rieser, 9.9.2003 esittämä ratkaisuehdotus (tuomio 5.2.2004, Kok. 2004, s. I-1477, s. I-1481, ratkaisuehdotuksen 71 kohta).

³⁹ — Ks. julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 9 mainitussa asiassa C-256/98, ratkaisuehdotuksen 16 kohta.

⁴⁰ — Jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annettu neuvoston direktiivi 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39), sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32).

136. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanossa ei tosin välttämättä ole kyse lainsäädännöllisistä toimenpiteistä. Tuomioistuimet pystyvät kuitenkin sitäkin paremmin arvioimaan, noudatettiinko harkintavallan rajoja tarpeellisten toimenpiteiden valikoinnissa. Harkintavallan väärinkäyttö lienee suhteellisen helposti todettavissa erityisesti silloin, kun ei ole toteutettu mitään toimenpiteitä uhkaavan heikentymisen taikka merkittävien häiriöiden estämiseksi tai kun toteutettujen toimenpiteiden ilmeisestä tehottomuudesta huolimatta ei ole toteutettu muita toimenpiteitä.

137. Tämän vuoksi luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohta on välittömästi sovellettavissa, kun vedotaan harkintavallan väärinkäyttöön.

b) Kysymys siitä, voivatko yksityiset vedota luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohtaan

138. Yhteisön oikeuden säännöksen välittömästä sovellettavuudesta ei välttämättä seuraa, että jokainen yksityinen oikeussubjekti voi saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos tällaista säännöstä ei ole noudatettu. Nyt esillä olevassa asiassa herää

kysymys siitä, voivatko ja millä edellytyksillä yksityiset oikeussubjektit taikka kansalaisjärjestöt vedota säännöksiin, joiden kohteena on luonnonmukaisten elinympäristöjen ja lajien säilyttäminen.

139. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksityinen voi vedota direktiivin säännöksiin silloin, kun ne ovat sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä ja kun täytäntöönpanotoimia ei ole toteutettu määräajassa; näihin säännöksiin voidaan vedota kaikkien sellaisten kansallisten oikeussääntöjen osalta, jotka eivät ole direktiivin säännösten mukaisia; yksityinen voi vedota näihin säännöksiin myös silloin, kun niissä määritellään oikeuksia, joihin ne voivat vedota suhteessa valtion.⁴³

140. Tämän mukaan yhteisöjen tuomioistuin tekee eron siltä osin, vedotaanko direktiivin säännöksen välittömään sovellettavuuteen puolustuksen vai vaatimusten esittämisen tueksi. Kun niihin voidaan vedota puolustuksen tueksi suhteessa kaikkiin niiden kanssa ristiriitaisiin kansallisiin säännöksiin, on vaatimusten taas perustuttava kulloiseenkin säännökseen.⁴⁴

43 — Asia 8/81, Becker, tuomio 19.1.1982 (Kok. 1982, s. 53, Kok. Ep. VI, s. 295, 25 kohta) sekä yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, Österreichischer Rundfunk ym., tuomio 20.5.2003 (Kok. 2003, s. I-4989, 98 kohta).

44 — Vrt. asia C-441/99, Gharehveran, tuomio 18.10.2001 (Kok. 2001, s. I-7687, 45 kohta).

141. Oikeudesta vedota säännökseen puolustuksen tueksi on todettava, että (yhteisön oikeuden kanssa ristiriitaisesta) puuttumisesta on seurauksena tämä vetoamismahdollisuus. Jos kansallisen oikeuden mukaan tätä puuttumista vastaan on olemassa oikeussuojakeinot, on niiden puitteissa otettava huomioon kaikki relevantit välittömästi sovellettavat direktiivin säännökset. Tämän osalta yksityinen voi tämän vuoksi vedota luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohtaan, jos hänelle on annettu oikeussuojakeinot sellaisia toimenpiteitä vastaan, jotka ovat ristiriidassa mainittujen säännösten kanssa.⁴⁵

142. Siltä osin kuin välittömästi sovellettavilla direktiivin säännöksillä luodaan oikeuksia kansallisen lainsäädännön on täytettävä oikeussuojamahdollisuuksien osalta yhteisön oikeuden mukaiset vähimmäisstandardit. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kun yhteisö ei ole antanut tiettyä kysymystä koskevia säännöksiä, kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä on annettava menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yhteisön oikeuden välittömään oikeusvaikutukseen perustuvat oikeussubjektien oikeudet; edellytyksenä tältä osin on kuitenkin se, että nämä menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate),

eivätkä ne saa olla sellaisia, että yhteisön oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate).⁴⁶

143. Nyt esillä olevassa asiassa ei tosin ole mitään merkkejä yksityisten oikeuksien perustamisesta. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdan suojelutavoitteena on elinympäristöjen ja lajien säilyttäminen alueilla, jotka ovat Natura 2000 -hankkeen osia. Toisin kuin ilman tai veden laadusta annetut säännökset⁴⁷ yhteisön luontoperinnön suojelu ei ole yksityisten hyväksi perustettu oikeus, vaikka sillä onkin erityistä merkitystä.⁴⁸ Yksityisten alkuperäisiä intressejä voidaan edistää vain välillisesti, tiettyssä määrin heijastumana.

144. Tämän vuoksi viidenteen kysymykseen on vastattava, että yksityiset voivat vedota luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 koh-

46 — Asia C-276/01, Steffensen, tuomio 10.4.2003 (Kok. 2003, s. I-3735, 60 kohta) ja edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Peterbroeck, tuomion 12 kohta.

47 — Asia C-361/88, komissio v. Saksa (ilman laatu — rikkidioksidi ja pöly), tuomio 30.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2567, 16 kohta); asia C-59/89, komissio v. Saksa (ilman laatu — lyly), tuomio 30.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2607, 19 kohta); asia C-58/89, komissio v. Saksa, tuomio (pintavedet), tuomio 17.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4983, 14 kohta) sekä asia C-298/95, komissio v. Saksa (simpukkavedet), tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6747, 16 kohta).

48 — Asia 236/85, komissio v. Alankomaat, tuomio 13.10.1987 (Kok. 1987, s. 3989, 5 kohta); asia 247/85, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3029, 9 kohta) ja asia 252/85, komissio v. Ranska, tuomio 27.4.1988 (Kok. 1988, s. 2243, 5 kohta).

45 — Ks. lintujensuojeludirektiivin osalta erityisesti asia C-118/94, Associazione Italiana per il WWF ym., tuomio 7.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1223, 19 kohta) sekä myös edellä alaviitteessä 35 mainittu asia Linster, tuomion 31 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

taan siltä osin kuin heille on kansallisessa lainsäädännössä annettu oikeussuojakeinot sellaisia toimenpiteitä vastaan, jotka ovat ristiriidassa mainittujen säännösten kanssa.

c) Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdan välittömästi sovellettavuudesta aiheutuva kolmansien velvoittaminen

145. Luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdan välittömän soveltamisen kanssa ristiriidassa saattaisivat nyt esillä olevassa asiassa olla PO Kokkelvisserijn esittämät haitat simpukanpyynnille.

146. Pitää paikkansa, että oikeuskäytännön mukaan täytöntöönpanemattomista direktiiveistä ei synny yksityisille velvollisuuksia muita yksityisiä kohtaan, puhumattakaan itse jäsenvaltiota kohtaan.⁴⁹ Tämä oikeuskäytäntö perustuu siihen, että EY 249 artiklan mukaan direktiivit velvoittavat vain jäsenvaltioita, joille ne osoitetaan, mutta eivät yksityisiä. Tämä voitaisiin ymmärtää niin, että kansalaisia ei voida velvoittaa välittömästi sovellettavan direktiivin perusteella.

49 — Asia 14/86, Pretore di Salò v. X, tuomio 11.6.1987 (Kok. 1987, s. 2545, Kok. Ep. IX, s. 111, 19 kohta); ks. myös asia C-91/92, Faccini Dori, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3325, Kok. Ep. XVI, s. I-1, 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

147. Tältä osin on aluksi todettava, että joka tapauksessa asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön säännöksiä on mahdollisuuksien mukaan tulkittava niin, että yhteisön oikeuden tavoitteet ja erityisesti asiaa koskevan direktiivin säännökset tavoitteet toteutetaan.⁵⁰ Raad van State katsoo itse, että alankomaalaisen luonnonsuojelulain 12 §:n tällainen direktiivin mukainen tulkinta on mahdollinen. Myös mahdollista harkintavalttaa voidaan käyttää tällä tavalla.

148. Tämän lisäksi oikeuskäytännössä ei lähemmin tarkasteltuna sitovasti torjuta kansalaisten kaikkea velvoittamista välittömästi sovellettavan direktiivin perusteella. Tuomiot, joissa torjutaan välitön sovellettavuus, koskevat toisaalta direktiivin soveltamista kansalaisten välisissä yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa,⁵¹ toisaalta kansalaisten velvollisuuksia valtion nähden erityisesti rikosoikeuden alalla.⁵² Tämän lisäksi asiassa Busseni annetusta tuomiosta, joka koski yhteisön vaatimuksen etusijajärjestystä konkurssipesän velkojainluettelossa,⁵³ voidaan päätellä, että välittömästi sovellettavat direktiivit eivät voi kyseenalaistaa saavutettuja oikeuksia.

50 — Asia C-106/89, Marleasing, tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4135, Kok. Ep. X, s. 599, 8 kohta); asia C-334/92, Wagner Miret, tuomio 16.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6911, Kok. Ep. XIV, s. I-525, 20 kohta) ja edellä alaviitteessä 49 mainittu asia Faccini Dori, tuomion 26 kohta.

51 — Edellä alaviitteessä 49 mainittu asia Faccini Dori ja asia 152/84, Marshall, tuomio 26.2.1986 (Kok. 1986, s. 723, Kok. Ep. VIII, s. 457, 48 kohta).

52 — Asia 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, tuomio 8.10.1987 (Kok. 1987, s. 3969, Kok. Ep. IX, s. 215, 6 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja edellä alaviitteessä 49 mainittu asia Pretore di Salò v. X.

53 — Asia C-221/88, Busseni, tuomio 22.2.1990 (Kok. 1990, s. I-495, Kok. Ep. X, s. 341, 22 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

149. Jos toiminnan harjoittamiseksi on kuitenkin saatava lupa, direktiivin säännösten välitön soveltaminen tästä luvasta päätetäessä ei johda yksityisille asetettaviin välitöihin velvollisuuksiin eikä sillä puututa saavutettuihin oikeuksiin. Sillä estetään enemminkin vain sellaisen luvan myöntäminen yksityiselle, joka edellyttää valtion viranomaisten päätöstä. Tämä päätös perustuisi kansallisen lainsäädännön säännöksiin, jotka ovat ristiriidassa direktiivin vaatimusten kanssa. Tällaisella päätöksellä jäsenvaltio jättäisi siten noudattamatta sille direktiivin perusteella kuuluvia velvollisuuksia. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa tehdä tällaista yksityistä suosivaa mutta yhteisön oikeuden kanssa ristiriitaista päätöstä. Tällaisia kansallisen lainsäädännön säännöksiä, jotka ovat tällaisen suosimisen perustana, on joko tulkittava ja sovellettava direktiivin tavoitteiden mukaisesti, tai jos yhteisön oikeuden mukainen tulkinta ei ole mahdollinen, niitä ei saada soveltaa. Ainakaan niin kauan kuin yhteisön oikeudessa suojattuun oikeudelliseen asemaan ei puututa, tällainen kansalaisten välillinen velvoittaminen ei estä sitä, että valtion viranomaisten on noudatettava välittömästi sovellettavia direktiivejä.

katsonut, että yksityisille voidaan asettaa välillisiä velvoitteita direktiivin välittömällä soveltamisella.⁵⁴ Yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin vahvistanut tämän todetessaan, että pelkät kielteiset vaikutukset kolmansien oikeuksiin, vaikka ne olisivat varmoja, eivät ole peruste kieltää yksityistä vetoamasta direktiivin säännöksiin asianomaista jäsenvaltiota vastaan.⁵⁵

151. Tämän vuoksi viidenteen kysymykseen on vastattava yhteenvedonomaaisesti, että yksityiset voivat vedota direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohtaan, jos heille on kansallisessa oikeusjärjestyksessä annettu oikeussuojakeinot sellaisia toimenpiteitä vastaan, jotka ovat ristiriidassa tämän säännöksen kanssa. Samalla edellytyksellä he voivat vedota direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohtaan, jos vedotaan harkintavallan väärinkäyttöön. Sellainen kansalaisten välillinen velvoittaminen, jolla ei puututa yhteisön oikeudessa suojattuun oikeusasemaan, ei estä sitä, että valtion elinten on tunnustetusti (vertikaalisesti) noudatettava välittömästi sovellettavaa direktiiviä.

150. Tätä käsitystä voidaan vahvistaa muilla tapauksilla, joissa yhteisöjen tuomioistuin on

54 — Asia C-76/97, Tögel, tuomio 24.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5357, 52 kohta); asia 103/88, Fratelli Costanzo, tuomio 22.6.1989 (Kok. 1989, s. 1839, Kok. Ep. X, s. 95, 28 kohta) (kummatkin asiat koskevat julkisia hankintoja) ja asia C-201/94, Smith & Nephew ja Primecrown, tuomio 12.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5819, 35 kohta ja sitä seuraavat kohdat, lääkkeiden hyväksymisestä). Ks. myös julkisasiamies Léger'n 25.9.2003 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-201/02, Wells (tuomio 7.1.2004, Kok. 2004, s. I-723, s. I-727, ratkaisuehdotuksen 65 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

55 — Edellä alaviitteenä 54 mainittu asia C-201/02, Delena Wells, tuomin 57 kohta.

V Ratkaisuehdotus

152. Ehdotan, että Raad van Staten esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin vastataan seuraavasti:

- 1) Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 kohdan käsitteet suunnitelma ja hanke kattavat myös toiminnan, jota on harjoitettu jo vuosia mutta jolle lähtökohtaisesti on myönnettävä vuosittain ajallisesti rajoitettu lupa.
- 2) Direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohdassa säädetään sellaisten suunnitelmien ja hankkeiden hyväksymisestä, jotka eivät sellaisinaan vaikuta suojelutoimien alueisiin, kun taas luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään suunnitelmien ja hankkeiden hyväksymisestä riippumatta pysyvistä velvollisuuksista estää heikentymisiä ja häiriöitä, jotka saattaisivat merkittävästi vaikuttaa direktiivin tavoitteisiin.
- 3) Vaikutusten arviointi on aina silloin välttämätöntä, kun on olemassa perusteltuja epäilyjä merkittävistä vaikutuksista. Kaikki suojelutavoitteisiin vaikuttaminen vaikuttaa merkittävästi kyseiseen alueeseen.
- 4) Vaikutusten arvioinnista on todettava, että

— sen on edellyttävä suunnitelman tai hankkeen hyväksymistä

- siinä on otettava huomioon kumulatiiviset vaikutukset ja
- siinä on ilmaistava kaikki suojelutavoitteisiin kohdistuvat vaikutukset.

Toimivaltaiset viranomaiset saavat hyväksyä suunnitelman tai hankkeen vain, jos ne kaikkia asiassa merkityksellisiä tietoja arvioituaan ja erityisesti vaikutusten arvioinnin suoritettuaan ovat varmoja siitä, että se ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen. Tämä edellyttää sitä, että toimivaltainen viranomainen on vakuuttunut siitä, ettei ole olemassa järkevää epäilyä siitä, että tällaisia vaikutuksia voisi esiintyä.

Jos direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohtaa sovelletaan hankkeen hyväksymiseen, täytyy tällaisella hyväksynnällä saada aineellisesti aikaan sama suojelun taso kuin luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan perusteella myönnetyllä luvalla.

- 5) Yksityiset voivat vedota direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohtaan, jos heille on kansallisessa oikeusjärjestyksessä annettu oikeussuojakeinot sellaisia toimenpiteitä vastaan, jotka ovat ristiriidassa tämän säännöksen kanssa. Samalla edellytyksellä he voivat vedota direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohtaan, jos vedotaan harkintavallan väärinkäyttöön. Sellainen kansalaisten välillinen velvoittaminen, jolla ei puututa yhteisön oikeudessa suojattuun oikeusasemaan, ei estä sitä, että valtion elinten on tunnustetusti (vertikaalisesti) noudatettava välittömästi sovellettavaa direktiiviä.