

Professori Erkki J. Hollo

Selvitys Salmenkallion yleiskaava-alueen osalta merkityksellisestä Euroopan unionin tuomioistuimen luonto- ja lintudirektiivejä koskevasta oikeuskäytännöstä

Selvityksen tarkoitus ja toimeksianto

Allekirjoittanut on pyydetty selvittämään Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen oikeudellista merkitystä Östersundomin Salmenkallion yleiskaavan laatimista koskevassa asiassa.

Lausuntoa on pyydetty seuraavista kysymyksistä:

1. Ovatko selvityksessä "Arvio Salmenkallion alueen suunnitellun maankäytön vaikutuksista Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet Natura-alueeseen" esitetyt oikeudelliset säännökset ja oikeustapaukset, niiden tulkinnat sekä niiden perusteella tehdyt oikeudelliset johtopäätökset oikeita ja riittäviä? Puuttuuko selvityksestä säännöksiä ja oikeustapauksia, joilla on merkitystä asiassa ja mikä on näiden säännösten merkitys?
2. Ovatko mm. selvityksen kohdassa 1.3. mainitut EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä vedetyt johtopäätökset oikeita? Mitä tarkoitetaan johtopäätösten kohdassa 5 sillä, että heikennyksen merkittävyttä arvioitaessa otetaan huomioon lajin elinympäristöjen laatu ja määrä "yleisesti (Natura 2000-verkoston yhtenäisyys)". Onko olemassa tätä koskevia EU:n oikeustapauksia?
3. Perustuvatko selvityksessä viitatu Euroopan komission (2000) julkaisemat ohjeet ja niissä esitetyt tulkinnat EU:n säännöksiin ja EU-tuomioistuimen oikeustapauksiin? Osoittaako mm. käsite "alueen koskemattomuus" sitä, että on kielletty tuhota alue tai osa siitä ja perustella tätä sillä, että kyseisellä alueella olevien lajien suojelun taso jää suotuisaksi jäsenvaltion muulla alueella (kohta 4.2)? Onko tämä tulkinta yleisesti vahvistettu oikeuskäytännössä?
4. Voidaanko merkittävän haitan arvioinnissa tukeutua ympäristövastuudirektiivin säännöksiin (direktiivin liite 1), joiden mukaan vaikutusten merkittävyyden arvioinnissa otetaan huomioon lajin lukumäärän, esiintymisalueen, herkkyyden lisäksi mm. yksilöiden merkitys suhteessa lajin suojeluun, lajin harvinaisuus (paikallisesti, alueellisesti, valtio- ja yhteisötasolla) ym. (Suvanto-Similä: Luonnonsuojeluoikeus 2011 s. 226)?
5. Onko oikeudellista merkitystä sillä, että mm. kehrääjää ja pyytä ei ole Suomessa säädetty asetuksella uhanalaisiksi lajeiksi eikä erityisen suojeltaviksi lajeiksi eivätkä ne ole luontodirektiivin liitteen II mukaisia erityisesti suojeltavia lajeja?
6. Onko asiassa merkitystä selvityksillä, joissa verrataan ko. lajien esiintymistä alueella muihin Natura- alueisiin, joilla esiintyy mainittuja lajeja ja joiden suojelemiseksi Natura-alueet on perustettu, lajien esiintymiseen Sipoonkorven kansallispuiston alueella tai lajien esiintymiseen Suomessa?

7. Mikä merkitys on sillä, että havaintoja kehrääjistä on enemmän ko. Natura-alueen lainvoimaisesti päätettyjen rajojen ulkopuolella kuin Natura-alueella? Mikäli merkittävät heikentävät vaikutukset esimerkiksi ulottuisivat vain Natura-alueen ulkopuolella sijaitseviin kehrääjiin eikä Natura-alueen sisällä sijaitseviin kehrääjiin, onko tällä arvioinnissa merkitystä?

8. Onko asiassa merkitystä sillä, että alunperin ko. Natura-aluetta perustettaessa alueelta ei ole mahdollisesti tehty riittäviä selvityksiä alueen rajaamisesta ja alueen suhteellisesta merkityksestä Natura-verkostolle?

Tarkastelun kannalta taustaksi esitellään lainsäädäntö, joka koskee yleiskaavan laatimista varten tarpeellista Natura -arviointia. Kaavoituksen valmistelua varten tapahtuvasta ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999). Luontodirektiivin (92/43/EY) osalta keskeisessä asemassa ovat 6 artiklan 3 ja 4 kohdat. Edellinen koskee arvioinnin huomioonottamisessa noudatettavia vaatimuksia, jälkimmäinen suunnitelman toteuttamisedellytyksiä, jos arvioinnin tulos estää hankkeen tai suunnitelman hyväksymisen kansallisessa viranomaisessa. Lintudirektiivin 2009/147/EY 4 artiklassa säädetään lajien elinympäristöjen suojelun toteuttamisesta erityisesti Natura -verkoston ulkopuolisilla linnustoalueilla. Direktiivit on näiltä osin pantu täytäntöön luonnonsuojelulain 65 ja 66 §:ssä.

Selvityksessä käsitellään ensin kaavan laatimiseen liittyvää Natura -arviointivelvollisuutta suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan SEA-direktiivin valossa. Seuraavaksi annetaan oikeuskäytännön valossa perustellut vastaukset eri kysymyksiin. Liitteinä ovat luonnonsuojelulain tarkastellut kohdat, komission ohje sekä otteet tarkasteltujen Euroopan tuomioistuimen ratkaisujen keskeisistä kohdista yleensä sananmukaisessa muodossa, osin lyhennettyinä.

Yleisiä huomioita

Yleisenä huomiona oikeuskäytännöstä on, että hankkeen ja suunnitelman välinen ero ei muodostu luontodirektiivin soveltamisessa keskeiseksi, osin siksi, että kaavajärjestelmät eri maissa poikkeavat toisistaan. Joissakin maissa tie- tai ratahanke saattaa olla esillä suunnitelma-asiana, toisissa hankkeena. Kun kysymys on aluerakentamisesta, arviointi tulee tehdä jo suunnitteluvaiheessa riippumatta maankäyttösuunnitelman merkityksestä hankkeen välittömänä toteuttamisvälineenä, koska vaikutuksista Natura -kohteeseen päätetään siinä yhteydessä. Se missä määrin rakennuslupavaiheessa tarvitaan erillinen arviointi, riippuu suunnitelman yhteydessä tehdyn arvioinnin riittävydestä luonnonsuojelulain 65 §:n näkökulmasta. Ottaen huomioon, että tarkasteltavana olevassa yleiskaavan laatimista koskevassa suunnitelmahankkeessa toteutetaan säädetty ympäristövaikutusten arviointi SEA-direktiivin 2001/42/EY vaatimuksia ja samalla luontodirektiivin 6 artiklan säännöksiä noudattaen, ei ole aihetta enemmälti tarkastella erikseen kaavan laatimisessa noudatettavaa Natura -arviointia. EUTI:n oikeuskäytännössä on kysymys yleensä arviointikynnyksestä.

Luontodirektiivin 6 artikla

Suunnitelman hyväksymisen edellytykset (luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta)

Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan vaatimus suunnitelman tai hankkeen vaikutusten asianmukaisesta arvioinnista edellyttää sitä, että on olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi. Tämä edellytys täyttyy, jos objektiivisten seikkojen perusteella ei voida sulkea pois sitä, että kyseinen suunnitelma tai hanke vaikuttaa merkittävästi kyseessä olevaan alueeseen.

Luontodirektiivin arviointivelvollisuus ja suunnitelman hyväksymiskielto

SEA-direktiivin näkökulmasta arviointivelvollisuus syntyy myös, kun luontodirektiivin Natura 2000 -verkostoa koskeva sääntely sitä edellyttää. Suomessa Natura- arviointi tulee suunnitelman osalta toteuttaa erikseen luonnonsuojelulain 65 §:n edellyttämällä tavalla, ellei arviointia ole riittävästi tehty tai voitu tehdä suunnitelma-arvioinnin yhteydessä. Tarkastelun kannalta keskeisessä asemassa on arvioinnin oikeusvaikutuksia koskeva luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta. Sen mukaan

”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 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”.

Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua suunnitelman hyväksymisesteestä eli arvioinnin kielteisen tuloksen synnyttämästä ratkaisusta saadaan poiketa 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua pakottavasta syystä:

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

Poikkeamisvaltuuteen sisältyy ensisijaisesti suojeltavasta luontotyypistä johtuva lisärajoitus:

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

Nämä luontodirektiivin selvityksen kannalta keskeisintä kohtaa, 6 artiklan 3 ja 4 kohdat, ovat sisäisesti itsenäisiä, mutta oikeuskäytännössä ne ovat riippuvuussuhteessa toisistaan. Siten esimerkiksi 4 kohdan mukaisessa pakottavien syiden tarkastelussa vaadittava vaihtoehtoisten ratkaisujen tarkastelun tulee perustua jo 3 kohdassa säädettyyn arviointiin. Arviointia ei ole suoritettu asianmukaisesti, jos vaihtoehtoja ei ole kuvattu kattavasti (C 239/04).

Lintudirektiivi

Lintudirektiivin 2009/147/EY (79/409/ETY) nojalla on perustettava erityisiä suojelualueita direktiivin liitteessä I mainittujen lajien elinympäristöjen suojelemiseksi (4 art. 1 kohta, ks. *LIITE I*). Nämä alueet sisältyvät Natura 2000 -verkostoon. Muiden kuin liitteessä I tarkoitetun lajien osalta asetetaan niiden muuttoreittien varsialueiden suojelemiseksi tarvittavat alueelliset vaatimukset erityisesti kosteikkojen suojelun osalta (4 art. 2 kohta). Tämä tarkoittaa asianmukaisten suojelualueiden perustamista kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Lisäksi jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuilla suojelualueilla elinympäristöjen pilaantumisen tai huonontumisen sekä lintuihin vaikuttavien häiriöiden estämiseksi, jos häiriöt vaikuttaisivat merkittävästi 4 artiklan tavoitteisiin. Jäsenvaltioiden on myös näiden suojelualueiden ulkopuolella pyrittävä estämään elinympäristöjen pilaantuminen ja huonontuminen (4 art. 4 kohta). *Tässä kohdin siis saattaa ylittyä Natura -verkostosta johtuva suojeluvaatimus, joka koskee verkostoon sisältyvien lajien elinympäristöjä.*

Luonnonsuojelulain 38 §:n mukaan muut kuin riistalintulajit ovat rauhoitettuja. Lain 48 §:n 1 momentin mukaan yleiset rauhoitussäännökset (39 §) eivät estä alueen käyttämistä muun muassa rakennustoimintaan. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi myöntää rauhoitussäännöksistä poikkeuksen, jos lajin suojelutaso säilyy suotuisana. Lintulajien suojelemiseksi perustettuja suojelualueita tämä ei koske, koska ne ovat Natura -verkoston sääntelyn piirissä. Jotta alueella pesivä lintulaji saisi Natura-statuksen suojan, sen tulee olla perusteena alueen kuulumiselle verkostoon ja ilmetä kyseisen kohteen tietolomakkeesta.

Euroopan unionin tuomioistuimen (EUTI) oikeuskäytännössä ja myös kirjallisuudessa kaikkein keskeisimpään asemaan on päässyt luontodirektiivin 6 artiklan tulkinnassa Waddenzee-ratkaisu C-127/02siinä ilmaistujen periaatteellisten kannanottojen vuoksi. Näihin periaatteisiin viitataan

toistuvasti lähes kaikissa luonto- ja lintudirektiivejä koskevilla ratkaisuisilla. Kun kysymys on periaatteista, on toisaalta selvää, että muiden ratkaisujen yksityiskohtiin ei ole saatavissa Waddenzee-tapauksesta suoraviivaista tulkinta-apua, vaan silloinkin kysymys on tuomioistuimen omasta periaatteen tulkinnasta. Sama koskee vastaavasti kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytäntöä. Kun kysymys on direktiivin velvoitteista jäsenvaltioille, kansallinen viranomainen tai tuomioistuin ei kuitenkaan voi ratkaista vastoin EUTIn tuomiossaan tai ennakkoratkaisupyyntöä antamaansa ratkaisuun omaksumaa kantaa.

Esityksessä on tarkasteltu laajasti seuraavaa EUTIn oikeuskäytäntöä:

C-44/95 Tuomio Regina vastaan Secretary of State for the Environment (Lappel Bank) 11.7.1996
(ennakkoratkaisupyyntö)

C-256/98 Tuomio Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Ranskan tasavalta 6.4.2000

C-127/02 Tuomio Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging 7.9.2004
(ennakkoratkaisupyyntö)

C-98/03 Tuomio Euroopan komissio vastaan Saksan liittotasavalta 10.1.2006

C-209/04 Tuomio Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Itävallan tasavalta (Lauteracher Ried, ruisräikkä) 23.3.2006

C-239/04 Tuomio Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Portugalin tasavalta 26.10.2006

C-418/04 Tuomio Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Irlanti 13.12.2007

C-304/05 Tuomio Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Italian tasavalta 20.9.2007

C-388/05 Tuomio Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Italian tasavalta 20.9.2007

C-404/09 Tuomio Euroopan komissio vastaan Espanjan kuningaskunta 24.11.2011

C-538/09 Tuomio Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Belgian kuningaskunta 26.5.2011

C-182/10 Tuomio Marie-Noëlle Solvay and others vastaan Région wallonne 16.2.2012
(ennakkoratkaisupyyntö)

C-177/11 Tuomio Sylogos Ellinon Poleodomon kai Chorotakton vastaan Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias & Dimosion Ergon 21.6.2012

C-258/11 Tuomio Peter Sweetman, Irlanti, vastaan An Bord Pleanála 11.4.2013
(ennakkoratkaisupyyntö)

Otteita ratkaisuisista on LIITTEESSÄ III

Kaavan laatimista koskeva arviointivelvollisuus

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) 7 §:n mukaan tätä lakia ei sovelleta maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetun kaavan laatimiseen, vaan mainitun lain 9 §:n säännös sisältää vastaavanlaisen arviointivelvollisuuden.

Tästä seuraa, että luonnonsuojelulain 65 ja 66 §:n säännökset Natura-arviointivelvollisuudesta suunnitelmia laadittaessa koskevat myös yleiskaavan laatimista. Tarkempia säännöksiä laissa ei ole annettu suunnitelmien laatimiseen liittyvistä erityisolosuhteista, esimerkiksi maankäyttömuodon ulkopuolisille alueille aiheuttamien heijastusvaikutusten arvioinnin kriteereistä tai laajuudesta. Kirjallisuudessa on tapana vain lausua, että samat säännökset koskevat periaatteessa yhdenmukaisesti sekä hankkeita että suunnitelmia.

On kuitenkin huomattava, että maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan selvitykset on tehtävä ”koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia”. Kysymys on siten myös siitä, mitä on pidettävä sellaisena kaavasta aiheutuvana vaikutuksena, että Natura-arviointi siltä osin tulee tarpeelliseksi, koska Natura-rajauksella ei ole vaikutusarvioinnissa itsenäistä merkitystä. Taustalla oleva direktiivi suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioimisesta (SEA, 2001/42/EY) edellyttää, että ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä ohjelmien ja suunnitelmien osalta muun muassa silloin kun niillä on merkittäviä vaikutuksia luontodirektiivin (92/43/ETY) 6 ja 7 artiklassa tarkoitetuilla alueilla (3 art. 2b).

SEA direktiivi 2001/42/EY 3 art. 2b

Jollei 3 kohdasta muuta johdu /ei sovellu tarkasteltavaan tilanteeseen/, ympäristöarviointi on tehtävä kaikista suunnitelmista ja ohjelmista,

a) joita valmistellaan maa-, metsä- ja kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, kaavoitusta tai maankäyttöä varten ja joissa vahvistetaan puitteet direktiivin 85/337/ETY liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, tai

b) joiden on katsottu edellyttävän luontodirektiivin 92/43/ETY 6 tai 7 artiklan mukaista arviointia sen todennäköisen vaikutuksen johdosta, joka niillä on mainituissa artikloissa tarkoitetuilla alueilla.

C-177/11 Tuomio *Sylogos Ellinon Poleodomon kai Chorotakton* vastaan *Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias & Dimosion Ergon* 21.6.2012

Kysymys oli SEA -direktiivin mainituissa 2 b kohdassa edellytetystä arvioinnista. Perusteluissa lausutaan näin:

”Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY 3 artiklan 2

kohdan b alakohtaa on tulkittava niin, että sen mukaan velvollisuus tehdä ympäristöarviointi tietystä suunnitelmasta riippuu siitä, täyttyvätkö luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetussa neuvoston direktiivissä 92/43/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 20.11.2006 annetulla neuvoston direktiivillä 2006/105/EY, tarkoitetut arvioinnin tarpeellisuuden edellytykset tämän suunnitelman osalta, mukaan lukien *edellytys siitä, että suunnitelma on omiaan vaikuttamaan merkittävästi kyseiseen alueeseen. Viimeksi mainitun edellytyksen täyttymisen tarkastamiseksi tehtävä tutkimus rajoittuu väistämättä kysymykseen siitä, voidaanko objektiivisten seikkojen perusteella sulkea pois se, että kyseinen suunnitelma tai hanke vaikuttaa merkittävästi kyseessä olevaan alueeseen.*”

Selvityksen keskeiset havainnot

Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan päävelvoite

C 127/02: Kyseessä oleva suunnitelma tai hanke voidaan hyväksyä vain sillä edellytyksellä, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat varmoja siitä, ettei sillä ole haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuuteen, kun otetaan huomioon suunnitelman tai hankkeen vaikutusten arviointia koskevat päätelmät. Kun siis suunnitelmasta tai hankkeesta kyseisen alueen koskemattomuudelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten puuttuminen on epävarmaa, toimivaltaisen viranomaisen on kieltäydyttävä hyväksymästä sitä.

C 538/09: Vaatimus suunnitelman tai hankkeen vaikutusten asianmukaisesta arvioinnista edellyttää sitä, että on olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi. *Kun otetaan erityisesti huomioon ennalta varautumisen periaate, tällainen vaara on olemassa, jos objektiivisten seikkojen perusteella ei voida sulkea pois sitä, että kyseinen suunnitelma tai hanke vaikuttaa merkittävästi kyseessä olevaan alueeseen.*

C 258/11:Se, ettei alueen koskemattomuuteen luontotyyppinä vaikuteta luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla, edellyttää alueen *suotuisan suojelun tason* säilyttämistä, mikä merkitsee alueen niiden perustavanlaatuisten ominaispiirteiden kestäväää säilyttämistä, jotka liittyvät sellaisen luontotyypin esiintymiseen, jonka suojelutavoite oikeuttaa asianomaisen alueen merkitsemisen yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloon direktiivissä tarkoitetulla tavalla. Koska viranomaisen on kieltäydyttävä hyväksymästä aiottu suunnitelma tai hanke, kun alueen koskemattomuudelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten puuttuminen on epävarmaa, luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä säädetty hyväksymiskriteeri sisältää ennalta varautumisen periaatteen ja sen perusteella voidaan tehokkaasti estää suojeltujen alueiden koskemattomuudelle aiotuista suunnitelmista tai hankkeista aiheutuvat haitat. Tätä hyväksymiskriteeriä lievemmän kriteerin avulla ei voida taata yhtä tehokkaasti kyseisen säännöksen kohteena olevan alueiden suojelutavoitteen saavuttamista.

Siten suunnitelma tai hanke *vaikuttaa kyseisen alueen koskemattomuuteen, jos se voi estää asianomaisen alueen niiden perustavanlaatuisten ominaispiirteiden kestävään säilyttämisen, jotka liittyvät sellaisen ensisijaisesti suojeltavan luontotyypin esiintymiseen, jonka suojelutavoite on oikeuttanut asianomaisen alueen merkitsemisen yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloon direktiivissä tarkoitetulla tavalla. Tämän arvioimiseksi on sovellettava ennalta varautumisen periaatetta.*

Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan poikkeussäännös

”erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt”

Komission ohje:

On perusteltua katsoa, että ”erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt” tarkoittavat tilanteita, joissa aiottu suunnitelma tai hanke osoittautuvat välttämättömiksi

- kansalaisten elämän suojelua edistävien perusarvojen (terveys, turvallisuus, ympäristö)turvaamiseen tähtäävien toimien tai politiikkojen osana
- valtion ja yhteiskunnan perustana olevien politiikkojen osana
- osana sellaisten luonteeltaan taloudellisten tai sosiaalisten toimintojen suorittamista, joilla täytetään julkisen palvelun erityisiä velvoitteita.

EUTI:

C 44/95: Lintudirektiivin 4 artiklan 1 tai 2 kohtaa on tulkittava siten, ettei jäsenvaltio valitessaan erityissuojelualueita ja määrittäessään niiden rajoja voi ottaa huomioon taloudellisia vaatimuksia, jotka johtuvat sellaisista tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, joita tarkoitetaan luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa. Samoin C 209/04.

C 239/04: Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisen suunnitelman tai hankkeen toteuttamisen edellytyksenä on, että vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuminen osoitetaan. Jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Säännöstä, jossa sallitaan tietyin edellytyksin sellaisen suunnitelman tai hankkeen toteuttaminen, joka on luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetyn arvioinnin yhteydessä johtanut kielteiseen tulokseen, on poikkeuksena kyseisen 3 kohdan toisessa virkkeessä mainitulle lupakriteerille tulkittava suppeasti. - Esillä olevassa asiassa on selvää, että viranomaiset ovat tutkineet ja hylänneet useita ratkaisuja. Sitä vastoin asiakirja-aineistosta ei ilmene, että kyseiset viranomaiset ovat tutkineet erityissuojelualan ulkopuolella ja edellä mainittujen paikkakuntien länsipuolella sijaitsevat vaihtoehdot, vaikka komission toimittamien tietojen perusteella ei ensi näkemältä voida sulkea pois sitä, että tällaiset ratkaisut voisivat olla luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja vaihtoehtoisia ratkaisuja,

C 404/09: Jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat ovat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka, komission lausunnon mukaan, muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin. (muussa tapauksessa avohiilikaivosten avaaminen olisi saattanut olla pakottava syy.)

C 182/10: Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettun edun, jonka vuoksi suunnitelma tai hanke voidaan toteuttaa, on oltava sekä ”yleinen” että ”erittäin tärkeä”, joten sen on oltava verrattavissa luontodirektiivin tavoitteena olevaan luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojeluun. *Yrityksen sijoittamiseksi tai laajentamiseksi tehtävät työt täyttävät nämä edellytykset lähtökohtaisesti vain poikkeustapauksissa.* Sitä, että asia on niin, ei voida sulkea pois, jos hanke todella on yksityisestä luonteestaan huolimatta erittäin tärkeän yleisen edun mukainen sekä laatunsa että taloudellisen ja sosiaalisen asiayhteytensä puolesta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuminen on osoitettu.⁷⁸ Hallinnollisen keskuksen sijoituspaikaksi tarkoitettun infrastruktuurin rakentaminen itsessään ei näiden perusteiden kannalta voi lähtökohtaisesti olla luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy.

Vastaukset kysymyksiin

Vastaus 1:

Oikeuskäytännön tarkastelu on laajennettu kattamaan viimeaikaiset keskeiset asiaan liittyvät ratkaisut ja niihin sisältyvät kannanotot. Aikaisemmassa Salmenkalliota koskevassa selvityksessä ei ole havaittu olevan johtopäätösten suhteen olennaisia vajeita.

Vastaus 2:

Natura -verkoston yhtenäisyyden käsite liittyy tilanteeseen, jossa arvioidaan hankkeen sallimista luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan nojalla (C 127/02, C 239/04, C 258/11). Komission ohjeen mukaan

”on esimerkiksi mahdollista, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa haitallisesti alueen koskemattomuuteen vain visuaalisesti tai vain sellaisten luontotyyppien tai lajien osalta, joita ei ole lueteltu liitteessä I tai liitteessä II. Tällaisissa tapauksissa vaikutukset eivät ole 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja haitallisia vaikutuksia, jos verkoston yhtenäisyys ei vaarannu.

Toisaalta käsite ”alueen koskemattomuus” osoittaa, että kysymys on tässä tietyistä alueesta. Näin ollen on kiellettyä tuhota alue tai sen osa ja perustella tätä sillä, että kyseisellä alueella olevien luontotyyppien ja lajien suojelun taso jää kuitenkin suotuisaksi jäsenvaltion Euroopassa olevalla alueella.”

Yhtenäisyyden käsitettä punnitaan siten suojelutavoitteiden saavuttamisen kannalta tarkastellen Natura -verkostosta johtuvien suojeluarvojen säilymistä sillä tavoin koskemattomina, että elinympäristöjen ja lajien suojelutaso säilyy suotuisana. Lintudirektiivin osalta on lisäksi otettava huomioon, että lajien elinympäristöön ei saa vaikuttaa myöskään ulkopuolisin toimin.

Lintudirektiivin kannalta on myös osoittautunut tarpeelliseksi ratkaista tuomioistuimessa, onko lintudirektiivin liitteessä I mainittujen lajien suojelualue määriteltävä riittävän laajaksi erityistä suojelualuetta määrättäessä. Tämä on kuitenkin erillinen prosessi, jonka komissio voi aiheen ilmetessä käynnistää. Jäsenvaltio ei kuitenkaan saa lintudirektiivin nojalla alueita valitessaan ja niiden rajoja määrittäessään vedota perusteisiin, joita sovelletaan luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan pakottavasta syystä.

Vastaus 3:

Euroopan komission ohjeet eivät yleisellä tasolla ole säädöksiä, mutta perustana komission suorittamille valvontatoimenpiteille. Komissio pyrki ohjeistuksessaan ottamaan huomioon EUTIn syntyneen oikeuskäytännön, mutta kaikista kysymyksistä sellaista ei ole. Tuomioistuin ei ole sidottu komission antamiin ohjeisiin. Jäsenvaltiolle ohjeet ovat kuitenkin sillä tavoin merkityksellisiä, että ne valottavat säädöksen taustaa ja unionin tavoitteita. Jäsenvaltio voi olla ohjeiden kanssa eri mieltä, mutta silloin on varauduttava perustelemaan kantaa tuomioistuimelle, jos komissio käynnistää valvontamenettelyn. Tämän selvityksen kannalta tarkastelluissa kysymyksissä ei ole nähtävissä, että Suomen lainsäädäntö tulkintoineen olisi ristiriidassa komission ohjeiden kanssa.

Mitä koskemattomuuden käsitteeseen tulee, se liittyy ääriedellytyksenä viranomaisen harkintaan siitä, voidaanko hyväksyntä antaa suunnitelmalle. Komission ohjeet vastaavat oikeuskäytäntöä, ks. esim. C 258/11:

”Se, ettei alueen koskemattomuuteen luontotyyppinä vaikuteta luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettulla tavalla, edellyttää alueen *suotuisan suojelun tason* säilyttämistä, mikä merkitsee alueen niiden perustavanlaatuisten ominaispiirteiden kestävästä säilyttämisestä, jotka liittyvät sellaisen luontotyypin esiintymiseen, jonka suojelutavoite oikeuttaa asianomaisen alueen merkitsemisen yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloon direktiivissä tarkoitettulla tavalla.”

”Siten suunnitelma tai hanke *vaikuttaa kyseisen alueen koskemattomuuteen, jos se voi estää asianomaisen alueen niiden perustavanlaatuisten ominaispiirteiden kestävästä säilyttämisestä, jotka liittyvät sellaisen ensisijaisesti suojeltavan luontotyypin esiintymiseen, jonka suojelutavoite on oikeuttanut asianomaisen alueen merkitsemisen yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloon direktiivissä tarkoitettulla tavalla. Tämän arvioimiseksi on sovellettava ennalta varautumisen periaatetta.*”

Vastaus 4:

Ympäristövastuudirektiivissä 2004/35/EY käytetty luontovahingon käsite on yhteneväinen luontodirektiivissä tarkoitettuihin luontoarvoihin kohdistuvan haitallisen vaikutuksen kanssa. Direktiiviä sovelletaan suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuneisiin vahinkoihin (3 art. 1.b).

Tällaisena ympäristövahinkona pidetään ”suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvaa vahinkoa, jolla on näiden luontotyyppien tai lajien suotuisansuojelun tason saavuttamisen tai ylläpitämisen kannalta merkittäviä haitallisia vaikutuksia” (1 art.). Suojeltavilla lajeilla ja luontotyypeillä taas tarkoitetaan

”a) lintudirektiivin 79/409/ETY 4 artiklan 2 kohdassa mainittuja, liitteessä I lueteltuja tai luontodirektiivin 92/43/ETY liitteissä II ja IV lueteltuja lajeja; sekä

b) lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa mainittujen, liitteessä I lueteltujen tai luontodirektiivin liitteessä II lueteltujen lajien elinympäristöjä ja luontodirektiivin liitteessä I lueteltuja luontotyyppisiä sekä sen liitteessä IV lueteltujen lajienlisäntymis- tai levähdyspaikkoja”.

Ympäristövastuudirektiivin tarkoituksena on siten saattaa vastuu koskemaan nimenomaisesti lintu- ja luontodirektiivin nojalla suojeltuja lajeja, luontotyyppisiä ja elinympäristöjä. Tähän nähden direktiivien keskinäistä soveltamista koskevan käsitteistön on katsottava olevan yhteneväinen, vaikka instrumentit ovat erilaiset. Koska ympäristövastuudirektiiviä sovelleta laillisesti aiheutuneisiin vahinkoihin, on nimenomaisesti säädetty, että vastuu ei koske viranomaisen luontodirektiivin 6 artiklan 3 tai 4 kohdan nojalla antamaa hyväksyntää tai lupaa.

Sellaisten vahinkojen merkittävyys, jotka vaikuttavat haitallisesti luontotyyppien tai lajien suojelun suotuisan tason saavuttamiseen tai ylläpitämiseen, on arvioitava suhteessa niiden suojelun tasoon vahingon tapahtumishetkellä sekä niiden tuottamiin palveluihin ja luonnolliseen uudistumiskykyyn käyttäen tarkemmin määriteltyjä kriteerejä. Luonnolle aiheutuvan haitan arvioinnissa näitä kriteerejä voidaan sanotuin perustein käyttää myös luontodirektiivin 6 artiklaa sovellettaessa.

Vastaus 5:

Lintudirektiivin liitteessä I mainittujen lajien osalta on Natura -verkostoon katsomatta toteutettava 4 artiklassa, erityisesti sen 4 kohdan sisältämät vaatimukset. Lähtökohtaisesti liitteen 1 lajien elinympäristöt kuuluvat erityisinä suojelualueina Natura -verkostoon asianmukaisin viitetiedoin varustettuna. Ellei kysymyksessä ole verkostossa elinympäristönsä vuoksi suojeltu laji, on otettava huomioon lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuilla suojelualueilla elinympäristöjen pilaantumisen tai huonontumisen sekä lintuihin vaikuttavien häiriöiden estämiseksi, jos häiriöt vaikuttaisivat merkittävästi tämän artiklan tavoitteisiin. Jäsenvaltioiden on myös näiden suojelualueiden ulkopuolella pyrittävä estämään elinympäristöjen pilaantuminen ja huonontuminen.

Kehrääjä ja pyy ovat lintudirektiivin liitteessä I mainittuja lajeja, kehrääjä on ollut luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 4 tarkoitettu uhanalaisena suojeltu laji, mutta nykyisessä, viimeksi asetuksella 471/2013 muutetussa liitteessä sitä ei enää ole. Kehrääjä ei siten ole myöskään erityisesti suojeltu laji. Direktiivin näkökulmasta suojelu toteutuu Natura -verkostoon sisältyvillä erityisellä suojelualueella, jos sellainen on kehrääjää varten perustettu. Direktiivin liitteessä II on maininta niistä lajeista ja valtioista, joissa liitteen mukaisia lintuja saa pyydystää. Suomen kohdalle pyy on merkitty tällaiseksi lajiksi. Pyy rauhoitusajoista säädetään metsästyslain nojalla.

Edellä olevan perusteella kehrääjä nauttii Natura -verkoston tietokannassa nimettynä luontoarvona lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan nojalla elinympäristönsä häiriintymättömyyden suojaa, jonka toteutuminen myös lähialueilla kuuluu luontodirektiivin 6 artiklan 2 nojalla tehtävän arvioinnin piiriin. Suomessa ei tältä osin ole annettu luonnonsuojelulain 65 ja 66 §:n lisäksi erityisiä säännöksiä, vaan lintudirektiivin tavoitteita pyritään tarvittaessa toteuttamaan erilaisin metsä- ja kosteikko-ohjelmin sekä mahdollisesti vapaaehtoisin suojelutoimin. viranomaisen määräämää rajauspäättöstä ei edellytetä. Maankäytölle aiheutuvaa varsinaista kieltoa lähialueilla ei myöskään ole muutoin kuin Natura -luontoarvon suojelemiseksi hankkeiden vaikutuksilta.

Jäsenvaltioiden tulee kuitenkin pyrkiä hillitsemään ja estämään kaikkien lintudirektiivin liitteessä I mainittujen lajien elinympäristön merkittävää häiriintymistä ja pilaantumista. Natura -lajin osalta tämä merkitsisi myös ympäristössä aiheutuvien haittavaikutusten tarkastelua siten, ettei suotuisan suojelun taso alueella heikkene. Muun direktiivilajin ollessa kysymyksessä Natura -alueella ja sen rajauksella ei suoranaista merkitystä, vaan sillä, pystytäänkö mainittua merkittävää elinympäristön haittavaikutusta vähentämään suotuisaa suojelutasoa ylläpitäen. Tässä tarkastelussa otetaan huomioon levinneisyys, korvaavien toimenpiteiden ja siirtymismahdollisuuksien vaikutus.

Lintudirektiivin vaikutus tarkasteltavilta osin on siten nähtävissä kaksijakoisena siten, että ensinnäkin erityisillä suojelualueilla toteutuva suojelu saattaa edellyttää tiettyjen lähialueillakin toteutettavien hankkeiden rajoittamista tai kieltämistä luonnonsuojelulain 66 §:n mukaisesti merkittävän vaikutuksen yltaessä luontoarvon suojapiiriin. Toisaalta lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan kannalta näkökulma ei ole niinkään erityisen suojelualan edellyttämissä rajoituksissa, vaan lajin reviirin ulottuvuudessa ja leviämismahdollisuuksissa. Kehrääjän osalta jälkimmäinen näkökulma näyttää muodostuvan hallitsevaksi, koska Natura -alue yksin saattaa olla liian ahdas sen elinympäristöksi. Mutta ilman samanaikaista Natura -statusta vaatimusta kompensatiotoimista ei ole, jos laji ei ole uhanalainen, vaan suotuisan suojelutason tarkastelu voi olla maantieteellisesti laajempaa kuin Natura -lajin ollessa kyseessä. Euroopan unionin tuomioistuin on ottanut tähän

lintudirektiivin kohtaan kantaa lähinnä siltä kannalta, onko erityinen suojelualue valintavaiheessa määriteltä aianmukaisesti.

Ongelma kilpistyneen siten siihen, että kehrääjän elinympäristö voisi kärsiä lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua merkittävää haittavaikutusta siinäkin tapauksessa, että Natura -rajaus jäisi koskemattomaksi. Kehrääjän elinympäristön näkökulmasta erityisen suojelualueen rajausta saattaa olla liian suppea perustuen siihen oletukseen, että alueen ympäristö säilyy luonnontilaisena täydentävänä elinympäristönä. Kun ympäröiviä kaavaan sisällytettyjä rakentamisalueita ei ole saatettu suojelutoimien kohteeksi, lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan olisi mahdollista, kajoamatta itse Natura -alueeseen vaikuttavalla tavalla, välttää merkittävä haitta osoittamalla kompensoivia alueita, jotka voisivat muodostaa sopivan leviämisenalueen, taikka tehostamalla Natura -alueen suojelumääräyksiä ulkoisen vaikutuksen ehkäisemiseksi. Kaavaan voidaan myös sisällyttää esimerkiksi suojavyöhykettä tai liikkumisrajoituksia koskevia määräyksiä, joilla ko. suojelutavoitetta tehostetaan kohteen sisäisesti. Oikeudelliselta kannalta ei ole mahdollista tässä selvityksessä arvioida, aiheuttaisiko kaavaan perustuva rakentamistoiminta aikanaan sellaista ko. alueelle yltävää merkittävää häiriötä, joka johtaisi hankkeen estymiseen luonnonsuojelulain 66 §:n nojalla.

Vastaus 6:

Jos arviointi on tehty luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohtien mukaisesti, viranomaisen voi hyväksynnän antaessaan tarkastella alueen yhtenäisyyden ja koskemattomuuden toteutumista siltä kannalta, mitä lajin elinympäristön tai luontotyypin säilyminen edellyttää. C 258/11: ” luontodirektiivin 6 artiklan säännöksiä on tulkittava yhtenäisenä kokonaisuutena direktiivin suojelutavoitteet huomioiden. *Kyseisen artiklan 2 ja 3 kohdalla pyritään nimittäin takaamaan luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen sama suojelutaso, kun taas sen 4 kohta on pelkkä poikkeussäännös 3 kohdan toiseen virkkeeseen.*”

Alueen yhtenäisyyttä ja koskemattomuutta koskevin edellytyksin saadaan ottaa huomioon lajin elinympäristön suotuisan suojelutason säilyminen tarkastelemalla ympäröivien tai lajin saavutettavissa olevien muiden alueiden esiintymistä ja käytettävyyttä. Tarkastelu kohdistuu ”alueeseen”, joten muilla alueilla esiintymistä ei lähtökohtaisesti voitane ottaa huomioon. Jos lupa annetaan 6 artiklan 4 kohdan perusteella, tulee myös vaihtoehtoiset ratkaisut kartoittaa kattavasti ja harkita korvaavien toimenpiteiden tarvetta.

Vastaus 7 ja 8:

Jos kehrääjä on Natura -laji, merkitystä ei ole ulkopuolisilla alueilla, koska erityinen suojelualue on säilytettävä suotuisan suojelutason mukaisesti koskemattomana. Muutoin suojelutarve määräytyy lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan perusteella, jolloin häiriintymistä tulee tarvittavassa määrin ehkäistä. Lajin reviirin laajuudesta ja häiriintymisherkyydestä johtuen ei asiakirjoissa olevan selvityksen perusteella liene mahdollista turvata lajin elinympäristön häiriintymättömyys, samalla kun sen esiintymisalueen läheisyyteen tulee merkittävää virkistyskäyttöpainetta ja liikennettä synnyttävä asuntoalue. Kompensaatiotoimin lajin elinympäristöä voidaan suunnata muualle, jos on oletettavissa, että siirtymisen edellytykset ovat riittävät tai että kanta muualla on muutoin elvytettävissä. Suojelun suotuisan tason kannalta vaihtoehtoisen paikan tulisi sijaita maantieteellisesti ja biologisesti vertailukelpoisella alueella, käytännössä samalla seudulla.

Mahdollinen riittämätön selvitys Natura -aluetta tai lintudirektiivin suojeluetta perustettaessa voi johtaa komission taholta valvontatoimiin, mutta ei ole esteenä päätöksenteolle sovellettaessa luonnonsuojelulain 65 ja 66 §:n säännöksiä. Kompensaatiotoimien suorittaminen osana vaihtoehtoisten ratkaisujen tarkastelua kuuluu suunnitelman hyväksymismenettelyyn.

Yhteenveto

Kun tehdään kaavaa varten Natura –arviointi, tulee luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan laatia kattava vaihtoehtojen tarkastelu ja niiden ympäristövaikutusten arviointi. Lintualueiden alueellisen määrityksen osalta ei saa antaa merkitystä taloudellisille tai yhteiskunnallisille seikoille.

Maankäyttösuunnitelman vaihtoehtojen tarkastelussa merkitseviä tekijöitä ovat nollavaihtoehdon (tämäkin tulisi arvioida) ohella yleisen edun kannalta tarpeellinen rakentamisen määrä ja luonne, sen sijoittumisen vaihtoehdot ottaen huomioon yhdyskuntasuunnittelulliset, liikenteelliset ja hallinnolliset yms. seikat. Liikenteen osalta olisi kiinnitettävä huomiota metrojatkeen merkitykseen verrattuna muihin liikenteellisiin ratkaisuihin sekä sen suuntaamismahdollisuuksiin etäämmäksi ranta-alueelta. Rakentamisen sisältö lienee vaihtoehtotarkastelussa hankalin, koska sen valinnat vaikuttavat kaavan taloudellisiin edellytyksiin ja liikenteellisten ratkaisujen valintaan. Olisi perusteltua laatia erilaisia mitoitusvaihtoehtoja yhdyskuntataloudellisiin laskelmiin tukeutuen myös sitä tilannetta silmällä pitäen, että poikkeuksen soveltaminen tulisi ajankohtaiseksi.

Kun päädytään vaihtoehtoon, joka on kokonaisvaikutuksiltaan tarkoituksenmukaisin ja perustelluin, hyväksyntä voidaan antaa ainoastaan, jos varautumisperiaatteen pohjalta arvioiden on katsottavissa, että alueen yhtenäisyys säilyy. Esillä olevassa tapauksessa, jos Salmenkallion rakentamissuunnitelma metrolinjauksineen otetaan yleiskaavoituksen ratkaisuksi, saattaa tilanne muodostua sellaiseksi, että kaavaa ei voitaisi hyväksyä, vaan on sovellettava 6 artiklan 4 kohtaa poikkeuksen antamisesta erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi pakottavasta syystä. Tämä on tosin vältettävissä, jos voidaan osoittaa jo arvioinnissa, että on olemassa sellaisia korvaavia ratkaisuja, jotka eivät vaaranna alueen yhtenäisyyttä. Kuten jo esitettiin, nämä voisivat lajien elinympäristöjen osalta olla toimivia siirtymäkäytäviä, lähialueiden osoittamista uusiksi elinympäristöiksi tai vastaavaa. Tavoite on saavutettavissa myös yleiskaavamääräyksiin esiintymistilan rauhoittamista koskevilla järjestelyillä. Oikeuskäytännön perusteella tällaiset arviot tulee tehdä jo perusarvioinnissa, ei vasta poikkeusta haettaessa.

Jos on tarve siirtyä soveltamaan luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa, oikeuskäytäntö ei ole selvä sen suhteen, mikä voisi olla pakottava syy. Sellaiseksi on hyväksytty vaihtoehtotarkastelun perusteella valtakunnalliset tielinjaukset; myös merkittävä energiaratkaisu vaikuttaisi tulevan kysymykseen, yleensä sellainen merkittävä yhteiskunnallinen tarve, joka perustuu osoitettuun välttämättömään yhteiskunnalliseen kehittämisen- tai turvaamistarpeeseen. Auerakentamisessa ongelmana voi olla se, että vaihtoehtoja, nollavaihtoehto mukaan lukien, ei voida perustellusti sulkea pois. Tosin saattaisi olla mahdollista tukeutua pääkaupunginseudun kehittämisstrategiaan, jos sen toteuttamisen kyseisellä alueella voidaan osoittaa olevan välttämätöntä laajemmassa alueellisessa tai valtakunnallisessa tarkastelussa. Ennen kuin poikkeusta haetaan, tulisi siis pyrkiä löytämään sellainen haittoja kompensoiva ratkaisu, että suunnitelma olisi hyväksyttävissä tarvitsematta poikkeusta.

Helsingin pääkaupunkiseudun osalta saatetaan pitää perusteltuna, että otettaisiin huomioon asuntoalueiden rakentamistarve suhteessa raideliikenteen kehittämismahdollisuuksiin, painottaen samalla perusteita, jotka on esitetty valtioneuvoston hyväksymissä alueidenkäyttötavoitteissa ja Sipoon kunnan alueiden liittämistä Helsinkiin koskevissa perusteluissa. Kuntajaon muutos on itsessään vaatinut tärkeiden yleisten tarpeiden olemassaoloa. Valtioneuvoston päätöksen liittämispäätöksen perusteluissa todetaan muun ohella, että tärkeä alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien, kuntien toimintakyvyn ja toiminnan taloudellisuuteen liittyvä yleinen etu

vaatii koko Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen ja toimintaedellytysten kehittämistä ja tasapainoisen kehityksen turvaamista. Edelleen perusteluissa todetaan, että esitettyä pienemmän alueen siirtämisellä ei voitaisi pitemmällä aikavälillä saavuttaa esitetyn kuntajaon muutoksen taustalla olevia maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämiseen sekä samalla luontokohteiden riittävään suojeluun liittyviä tavoitteita. Nämä tavoitteet siis saattaisivat jäädä toteutumatta, mikäli aluetta ei voitaisi riittävässä määrin käyttää seudun kehittämistä tarkoittavaan rakentamistoimintaan.

Se, onko mahdollista supistaa suunniteltua kaavallista rakentamistoimintaa siinä määrin, että lintulajien elinympäristö säilyy riittävän yhtenäisenä, määrää lopulta sen, onko tarvetta siirtyä käyttämään poikkeusmenettelyä pakottavasta syystä. Tämän vuoksi kahden tältä kannalta selkeän eri vaihtoehdon tarjoaminen päätöksentekijöille saattaisi olla järkevää.

Keskeiset kirjalliset lähteet:

Euroopan komissio (ohjeet): Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö. Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset

Hallituksen esitys luonnonsuojelulaiksi 79/1996

Leila Suvantola – Jukka Similä: Luonnonsuojeluoikeus 2011.

Jonathan Verschuuren: Connectivity: Is the EU's Natura 2000 network only an ecological network on paper? Tilburg Law School Legal Studies Research Paper Series No. 08/2013

LIITE I

Lintudirektiivi

(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta)

2 artikla

Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien kantojen ylläpitämiseksi sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologiaa, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset, taikka näiden kantojen mukauttamiseksi tähän tasoon. 3 artikla

4 artikla

1. Tämän direktiivin liitteessä I mainittujen lajien elinympäristöjä on suojeltava erityistoimin, jotta varmistetaan lajien eloonjääminen ja lisääntyminen niiden levinneisyysalueella. Tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota:

- a) lajeihin, jotka ovat vaarassa kuolla sukupuuttoon;
- b) lajeihin, jotka ovat herkkiä tietyille muutoksille niiden elinympäristössä;
- c) lajeihin, joita pidetään harvinaisina niiden pienen kannan tai alueellisesti suppean levinneisyyden takia;
- d) muihin lajeihin, jotka vaativat erityistä huomiota niiden erityislaatuisen elinympäristön vuoksi. Arvioissa otetaan huomioon lintukantojen kehityssuunnat ja muutokset. Jäsenvaltioiden on osoitettava erityisiksi suojelualueiksi näiden lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet sillä maantieteellisellä vesi- ja maa-alueella, johon tätä direktiiviä sovelletaan.

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava vastaavat toimenpiteet sellaisten säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien osalta, joita ei luetella liitteessä I, ottaen huomioon niiden suojelun tarve sillä maantieteellisellä vesi- ja maa-alueella, johon tätä direktiiviä sovelletaan, kun kyseessä ovat niiden muuttoreittien varrella sijaitsevat pesimä-, sulkasato- ja talvehtimisalueet ja levähdyspaikat. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden on kiinnitettävä erityistä huomiota kosteikkojen ja erityisesti kansainvälisesti merkittävien kosteikkojen suojeluun.

3. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kaikki asiaan vaikuttavat tiedot, jotta komissio voi tehdä sellaista yhteensovittamista koskevia asianmukaisia aloitteita, joka on tarpeen sen varmistamiseksi, että toisaalta 1 kohdassa ja toisaalta 2 kohdassa tarkoitettut alueet muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, joka vastaa kyseisten lajien suojelutarpeita sillä maantieteellisellä vesi- ja maa-alueella, johon tätä direktiiviä sovelletaan.

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

Jäsenvaltioiden on myös näiden suojelualueiden ulkopuolella pyrittävä estämään elinympäristöjen pilaantuminen ja huonontuminen.

Lintudirektiivin liite I

-- Bonasa bonasia --

-- Caprimulgus europaeus--

Luonnonsuojelulaki

Hankkeiden ja suunnitelmien arviointi (65 §)

Jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Edellä tarkoitettu vaikutusten arviointi voidaan tehdä myös osana ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 2 luvussa tarkoitettua arviointimenettelyä.

Luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on katsottava, että 1 momentissa tarkoitettu arviointi on tehty. Viranomaisen on sen jälkeen pyydettävä siitä lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja siltä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on. Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus itse on hankkeen toteuttaja, lausunnon antaa sen sijasta ympäristöministeriö. Lausunto on annettava viivytyksettä ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa.

Viranomaisen, jolle laissa tai asetuksessa määrätyn ilmoitusvelvollisuuden perusteella on tehty ilmoitus 1 momentissa tarkoitetusta hankkeesta tai suunnitelmasta, on ryhdyttävä toimivallassaan oleviin toimenpiteisiin hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen keskeyttämiseksi, kunnes 1 momentissa tarkoitettu arviointi on suoritettu ja 2 momentissa tarkoitetut lausunnot hankittu. Viranomaisen on myös ilmoitettava asiasta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle niin hyvissä ajoin, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ehtii ryhtyä vastaaviin toimenpiteisiin.

Luvan myöntäminen sekä suunnitelman hyväksyminen ja vahvistaminen (66 §)

Viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. (26.3.1999/371)

Sen estämättä mitä 1 momentissa säädetään, saadaan lupa kuitenkin myöntää taikka suunnitelma hyväksyä tai vahvistaa, jos valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole.

Jos alueella on luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai liitteessä II tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava laji, on lisäksi edellytyksenä, että ihmisten terveyteen, yleiseen turvallisuuteen tai ympäristölle muualla koituviin erittäin merkittäviin suotuisiin vaikutuksiin liittyvä syy taikka muu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy vaatii luvan myöntämistä taikka suunnitelman hyväksymistä tai vahvistamista. Viimeksi mainitussa tapauksessa asiasta on hankittava komission lausunto.

LIITE II

Otteita komission ohjeista:

Alueen koskemattomuus

Direktiivin asiayhteyden ja tarkoituksen perusteella on selvää, että alueen koskemattomuus liittyy alueen suojelutavoitteisiin. On esimerkiksi mahdollista, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa haitallisesti alueen koskemattomuuteen vain visuaalisesti tai vain sellaisten luontotyyppien tai lajien osalta, joita ei ole lueteltu liitteessä I tai liitteessä II. Tällaisissa tapauksissa vaikutukset eivät ole 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja haitallisia vaikutuksia, jos verkoston yhtenäisyys ei vaarannu. Toisaalta käsite ”alueen koskemattomuus” osoittaa, että kysymys on tässä tietyistä alueista. Näin ollen on kiellettyä tuhota alue tai sen osa ja perustella tätä sillä, että kyseisellä alueella olevien luontotyyppien ja lajien suojelun taso jää kuitenkin suotuisaksi jäsenvaltion Euroopassa olevalla alueella.

Käsitteen koskemattomuus merkitykseksi voidaan katsoa, että se tarkoittaa ehjänä tai täydellisenä olemista. Dynaamisessa ekologisessa asiayhteydessä siihen voidaan myös katsoa kuuluvan kestävyys ja kyky kehittyä tavoilla, jotka edistävät säilymistä.

Alueen koskemattomuuden on käyttökelpoisesti määritelty tarkoittavan alueen ekologisen rakenteen ja toiminnan yhdenmukaisuutta koko alueen mittakaavassa tai luontotyyppien ja niiden yhdistelmien tai niiden lajien kantojen yhdenmukaisuutta, joita varten alue on luokiteltu tai luokitellaan. Aluetta voidaan kuvata suurelta osin koskemattomaksi, jos alueen suojelutavoitteiden luontaiset saavuttamismahdollisuudet on voitu käyttää hyväksi, korjautuvuus- ja uusiutuvuuskapasiteetti dynaamisissa olosuhteissa on säilynyt ja ulkoista hoitotukea tarvitaan mahdollisimman vähän. Alueen koskemattomuutta tarkasteltaessa on sen vuoksi tärkeää ottaa huomioon koko joukko eri tekijöitä mukaan lukien lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä ilmenevien vaikutusten mahdollisuus.

Alueen koskemattomuus liittyy sen ekologisiin ominaisuuksiin. Päätös siitä, vaikuttaako jokin seikka koskemattomuuteen, on tehtävä ottaen huomioon yksinomaan alueen suojelutavoitteet.

Pakottavasta syystä tapahtuva poikkeaminen (6 artiklan 4 kohta)

Tämä säännös on osa toimivaltaisten kansallisten viranomaisten menettelyä arvioida ja mahdollisesti hyväksyä suunnitelmia ja hankkeita, jotka saattavat vaikuttaa erityisten suojelutoimien alueeseen.

Asiaan liittyvät seuraavat kaksi perustavanlaatuista näkökohtaa:

– Toisaalta säännös koskee erityisiä tilanteita (poikkeuksia) suhteessa 6 artiklan 3 kohdan yleiseen sääntöön. Sen mukaan hyväksyntä voidaan antaa vain suunnitelmille tai hankkeille, jotka eivät vaikuta kyseisten alueiden koskemattomuuteen.

– Toisaalta sen soveltaminen käytäntöön on toteutettava säädetyjä vaiheita noudattaen ja vaiheiden on seurattava toisiaan vahvistetussa järjestyksessä.

Alueeseen kohdistuvan suunnitelman tai hankkeen vaikutusten alustava arviointi, josta on säädetty 6 artiklan 3 kohdassa, mahdollistaa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille johtopäätösten tekemisen suunnitellun aloitteen vaikutuksista kyseisen alueen koskemattomuuteen. Toimivaltaiset viranomaiset voivat antaa suunnitelmalle tai hankkeelle hyväksyntänsä, jos nämä johtopäätökset ovat myönteisiä sikäli, että suurella todennäköisyydellä kyseinen hanke ei vaikuta alueeseen. Jos epäilyksiä ilmenee tai jos päätelmät ovat kielteisiä, on noudatettava varovaisuusperiaatetta ja sovellettava 6 artiklan 4 kohdassa säädettyä menettelyä.

Alueeseen kohdistuvan suunnitelman tai hankkeen vaikutusten alustava arviointi, josta on säädetty 6 artiklan 3 kohdassa, mahdollistaa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille johtopäätösten tekemisensuunnitellun aloitteen vaikutuksista kyseisen alueen koskemattomuuteen. Toimivaltaiset viranomaiset voivat antaa suunnitelmalle tai hankkeelle hyväksyntänsä, jos nämä johtopäätökset ovat myönteisiä sikäli, että suurella todennäköisyydellä kyseinen hanke ei vaikuta alueeseen. Jos epäilyksiä ilmenee tai jos päätelmät ovat kielteisiä, on noudatettava varovaisuusperiaatetta ja sovellettava 6 artiklan 4 kohdassa säädettyä menettelyä. Koska tämä säännös on poikkeus 6 artiklan 3 kohdasta, sitä on tulkittava rajoittavasti siten, että säännöksen soveltaminen on mahdollista vain, jos kaikki vaaditut edellytykset täyttyvät. Näin ollen jokaisen, joka haluaa käyttää tätä poikkeusta hyväkseen, on ensin ehdottomasti todistettava, että edellä mainitut edellytykset todella täyttyvät kussakin erityistapauksessa.

Direktiivissä ei määritellä käsitettä ”yleisen edun kannalta pakottava syy”. Sen 6 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa mainitaan kuitenkin tällaisista yleisen edun kannalta pakottavista syistä esimerkkeinä ihmisen terveys, yleinen turvallisuus ja ensisijaisen tärkeät suotuisat vaikutukset ympäristöön. ”Muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä”, jotka ovat luonteeltaan yhteiskunnallisia tai taloudellisia, käy sanamuodon perusteella selväksi, että vain julkiset edut, joita joko julkiset tai yksityiset tahot edistävät, voidaan ottaa huomioon direktiivin suojelutavoitteiden vastapainona. Näin ollen hankkeita, jotka ovat yksinomaan yritysten tai yksityisten henkilöiden edun mukaisia, ei voitaisi ottaa menettelyssä huomioon.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ei ole toistaiseksi antanut selviä viitteitä tämän nimenomaisen käsitteen tulkitsemiseksi. Siksi voi olla hyödyllistä tutustua yhteisön lainsäädännön muihin aloihin, joilla käytetään samankaltaisia käsitteitä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on selvittänyt käsitteen ”pakottava syy” poikkeuksena tavaroiden vapaan liikkumisen periaatteesta. Tällaisina pakottavina syinä, jotka voivat oikeuttaa toteuttamaan vapaata liikkumista rajoittavia kansallisia toimenpiteitä, tuomioistuin hyväksyi kansanterveyden ja ympäristönsuojelun sekä pyrkimyksen perusteltuihin talous- ja sosiaalipoliittisiin päämääriin.

Yleishyödyllisiä palveluja Euroopassa koskevassa komission tiedonannossa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen määriteltiin asiaa koskevien ennakkotapausten nojalla tarkoittavan taloudellisiin palveluihin kuuluvia toimintoja, joilla tyydytetään yleisen edun mukaisia tarpeita ja joihin nähden jäsenvaltioilla on näin ollen tiettyjä julkisiin palveluihin liittyviä velvoitteita. Tämän määriteltiin koskevan erityisesti liikenteeseen, energiaan ja tietoliikenneverkkoihin liittyviä palveluja.

Vaihtoehtoisten ratkaisujen tarkastelu

Toimivaltaisten viranomaisten on ensimmäisessä vaiheessa tutkittava mahdollisuudet turvautua vaihtoehtoisin ratkaisuihin, jotka turvaavat paremmin kyseisen alueen koskemattomuuden. Tällaiset ratkaisut olisi tavallisesti pitänyt selvittää jo osana 6 artiklan 3 kohdan mukaista ensimmäistä arviointia. Niihin voivat kuulua sijaintivaihtoehdot (linjausvaihtoehdot, jos on kysymys väylistä), hankkeen erimuodot tai mittasuhteet taikka vaihtoehtoiset prosessit. Myös ”nollavaihtoehto” olisi otettava huomioon.

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tehtävänä on vertailla näitä vaihtoehtoisia ratkaisuja tarvittavalla tavalla. On syytä korostaa, että näissä vertailuissa

huomioon otettavat muuttajat ovat luonnonsuojeluun ja alueen koskemattomuuteen sekä ekologisten toimintojen säilyttämiseen liittyviä näkökohtia. Siksi muilla arviointiperusteilla, esimerkiksi taloudellisilla näkökohdilla, ei voida tässä vaiheessa syrjäyttää ekologisia perusteita.

Direktiivin 6 artiklan 4 kohdan säännöksiä sovelletaan, kun 6 artiklan 3 kohdan mukaisen alustavan arvioinnin tulokset ovat kielteisiä tai epävarmoja. Menettelyn vaiheidenjärjestystä on noudatettava. Vaihtoehtoisten ratkaisujen arviointi kuuluu toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. Tämä arviointi on suoritettava ottaen huomioon alueen suojelutavoitteet.

Jos vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole – tai jos tarjolla olevien ratkaisujen ympäristövaikutukset ovat direktiivin edellä mainittujen suojelutavoitteiden kannalta vielä kielteisempiä kyseiselle alueelle, toimivaltaisten viranomaisten menettelyn seuraava vaihe on yleisen edun kannalta pakottavien syiden olemassaolon tutkiminen mukaan lukien ne luonteeltaan yhteiskunnalliset tai taloudelliset syyt, jotka edellyttävät kyseisen suunnitelman tai hankkeen toteuttamista.

Yleisen edun kannalta pakottavien syiden tutkiminen

On perusteltua katsoa, että ”erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt” tarkoittavat tilanteita, joissa aiotut suunnitelmat tai hankkeet osoittautuvat välttämättömiksi

- kansalaisten elämän suojelua edistävien perusarvojen (terveys, turvallisuus, ympäristö) turvaamiseen tähtäävien toimien tai politiikkojen osana
- valtion ja yhteiskunnan perustana olevien politiikkojen osana
- osana sellaisten luonteeltaan taloudellisten tai sosiaalisten toimintojen suorittamista, joilla täytetään julkisen palvelun erityisiä velvoitteita.

LIITE III

Otteita keskeisistä EUTIn ratkaisuksista

C-127/02 Tuomio Waddenvereniging and Vogelbeschermingsvereniging 7.9.2004
(ennakkoratkaisupyyntö)

Ratkaisun C 127/02 ydinkohdat (luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdat sekä lintudirektiivin 4 artikla): Riidan kohteena oli kalastuslupien myöntäminen sydänsimpukoiden (*Cerastoderma edule*) mekaanista pyyntiä varten alankomaalaisella Waddenzeellä, joka on lintudirektiivin 79/409/ETY 4 artiklassa tarkoitettu lintujensuojelualue.

Raad van State tiedusteli, minkä edellytysten täytyessä on lähdettävä siitä, että suunnitelma tai hanke voisi tällaisella alueella vaikuttaa niin merkittävästi, että ne olisi arvioitava asianmukaisesti alueen suojelutavoitteen kannalta. Lisäksi se esitti kysymyksen siitä, saako toimivaltainen viranomainen antaa luvan suunnitelmalle tai hankkeelle, kun ei ole olemassa ainakaan selviä epäilyjä siitä, että merkittäviä vaikutuksia ei aiheudu.

Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa olevasta ”asianmukaisen arvioinnin” käsitteestä on todettava, että luontodirektiivissä ei määritellä mitään erityistä menetelmää tällaisen arvioinnin suorittamiseksi. Arvioinnissa on otettava huomioon suunnitelman tai hankkeen yhdistämisestä toiseen suunnitelmaan tai hankkeeseen johtuvat kasautuvat vaikutukset tarkasteltuna yhdessä kyseessä olevan alueen suojelutavoitteiden kanssa.

Tällainen arviointi merkitsee sitä, että alaa koskevat parhaat tutkimustulokset huomioon ottaen on yksilöitävä suunnitelman tai hankkeen kaikki sellaiset näkökohdat, joka voivat yksinään tai yhdistettyinä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa vaikuttaa kyseisiin tavoitteisiin. Kuten luontodirektiivin 3 ja 4 artiklasta ja erityisesti viimeksi mainitun artiklan 4 kohdasta ilmenee, nämä tavoitteet voidaan kuitenkin määrittää sen perusteella, miten merkittäviä alueet ovat liitteessä I olevan luontotyypin tai liitteessä II olevan lajin suotuisan suojelun tason säilyttämisen tai ennalleen saattamisen ja Natura 2000:n yhtenäisyyden kannalta, sekä alueita uhkaavan huononemisen tai häviämisen perusteella.

56 Näin ollen näyttää siltä, että *kyseessä oleva suunnitelma tai hanke voidaan hyväksyä vain sillä edellytyksellä, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat varmoja siitä, ettei sillä ole haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuuteen, kun otetaan huomioon suunnitelman tai hankkeen vaikutusten arviointia koskevat päätelmät.* 57 *Kun siis suunnitelmasta tai hankkeesta kyseisen alueen koskemattomuudelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten puuttuminen on epävarmaa, toimivaltaisen viranomaisen on kieltäydyttävä hyväksymästä sitä.*

Samoin maankäyttösuunnitelman arviointia koskeva **C-6/04** Tuomio Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 20.10.2005

58 Tältä osin on todettava, että *luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä säädetty hyväksymiskriteeri sisältää ennalta varautumisen periaatteen* (ks. C-157/96, National Farmers' Union ym., tuomio 5.5.1998, BSE-ratkaisu, 63 kohta) ja sen perusteella voidaan tehokkaasti estää

suojeltujen alueiden koskemattomuudelle aiotuista suunnitelmista tai hankkeista aiheutuvat haitat. Tätä hyväksymiskriteeriä lievemman kriteerin avulla ei voida taata yhtä tehokkaasti kyseisen säännöksen kohteena olevan alueiden suojelutavoitteen saavuttamista. Näin on silloin, kun ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä tällaisten vaikutusten aiheutumatta. Tällainen edellytys ei siis täyty tapauksessa, jossa kansalliset viranomaiset hyväksyvät kyseisen toiminnan silloin, kun on epävarmuutta kyseiselle alueelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä.

70 (Direktiivin suora vaikutus) Kansallinen tuomioistuin voi tutkiessaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun suunnitelmaan tai hankkeeseen liittyvän luvan lainmukaisuuden valvoa, ovatko kansalliset viranomaiset noudattaneet tällä säännöksellä vahvistettuja harkintavallan rajoja, vaikkei sitä olisikaan saatettu osaksi kyseisen jäsenvaltion kansallista oikeusjärjestystä tätä varten vahvistetun määräajan päättymisestä huolimatta.

C-98/03 Tuomio Euroopan komissio vastaan Saksan liittotasavalta 10.1.2006

Koska ei ole tieteellisesti todistettuja kriteerejä, joiden perusteella voitaisiin ensi näkemältä sulkea pois se, että päästöt, jotka osuvat kyseisen laitoksen vaikutusalueen ulkopuolella sijaitsevalle suojellulle alueelle, voivat vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi, kansallisessa oikeudessa kyseisellä alalla käyttöön otetulla järjestelmällä ei missään tapauksessa voida taata, että hankkeet tai suunnitelmat, jotka koskevat sellaisia päästöjä aiheuttavia laitoksia, jotka osuvat näiden laitosten vaikutusalueen ulkopuolella sijaitseville suojelluille alueille, eivät vaikuta kyseisten alueiden koskemattomuuteen direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

C-538/09 Tuomio Euroopan komissio vastaan Belgian kuningaskunta 26.5.2011

Kantelu koski sellaisen suurnavetan luvatonta käyttöä, joka sijaitsi Bassin de Fagnard de l'Eau blanche en aval de Mariembourg -nimisen Natura 2000 -alueen laidalla, joka puolestaan oli luokiteltu erityisten suojelutoimien alueeksi.

...39. luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan vaatimus suunnitelman tai hankkeen vaikutusten asianmukaisesta arvioinnista edellyttää sitä, että on olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi. *Kun otetaan erityisesti huomioon ennalta varautumisen periaate, tällainen vaara on olemassa, jos objektiivisten seikkojen perusteella ei voida sulkea pois sitä, että kyseinen suunnitelma tai hanke vaikuttaa merkittävästi kyseessä olevaan alueeseen.*

40 Vaara on arvioitava erityisesti sen alueen, jota tämä suunnitelma tai hanke koskee, ominaisuuksien ja erityisten ympäristöolosuhteiden valossa.

41 Lisäksi edellytys, jonka täyttyessä suunnitelman tai hankkeen vaikutuksia tietylle alueelle on arvioitava ja joka merkitsee sitä, että jos on epäilyksiä merkittävien vaikutusten aiheutumatta jäämisestä, tällainen arviointi on suoritettava, ei tee mahdolliseksi jättää tällainen arviointi eräiden hanketyyppien osalta suorittamatta sellaisten kriteerien nojalla, joilla ei voida taata, että kyseiset hankkeet eivät ole omiaan vaikuttamaan suojeltuihin alueisiin merkittävästi.

C-258/11 Tuomio Peter Sweetman, Irlanti, vastaan An Bord Pleanála 11.4.2013
(ennakkoratkaisupyyntö)

An Bord päätti 20.11.2008 tekemällään päätöksellä hyväksyä Galwayn kaupungin N6-ohikulkutiehankkeen. Osan suunnitellusta tiestä oli määrä kulkea Lough Corribin yhteisön tärkeänä pitämän alueen halki. Kyseisen alueen laajentamisen jälkeen sillä esiintyy yhteensä 14 luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettua luontotyyppiä, joista kuusi on ensisijaisesti suojeltavia.

Supreme Court toteaa, että sillä on epäilyjä siitä, milloin ja millä edellytyksin tilanteessa, jossa suunnitelma tai hanke arvioidaan asianmukaisesti luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan nojalla, tällaisella suunnitelmalla tai hankkeella voi ”olla haitallinen vaikutus alueen koskemattomuuteen”. Supreme Court on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Mitkä ovat oikeudelliset kriteerit, joita toimivaltaisen viranomaisen on sovellettava, kun se arvioi sitä, *kuinka todennäköisesti luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla suunnitelmalla tai hankkeella on haitallinen vaikutus alueen koskemattomuuteen?*
- 2) Seuraako ennaltavarausperiaatteen soveltamisesta se, ettei tällaista suunnitelmaa tai hanketta voida hyväksyä, jos siitä seuraisi se, että *kyseinen luontotyyppi kokonaan tai osittain häviäisi pysyvästi ja peruuttamattomasti?*
- 3) Onko yhtäältä 6 artiklan 4 kohdan säännösten ja toisaalta 6 artiklan 3 kohdan mukaisen sellaisen päätöksen tekemisen välillä, ettei suunnitelma tai hanke vaikuta alueen koskemattomuuteen, mitään yhteyttä, ja jos on, mikä on tämä yhteys?”

32 EUTI: Ilmaisun ”vaikuttaa alueen koskemattomuuteen” soveltamisalan arvioimiseksi sen yleisessä asiayhteydessä on täsmennettävä, että luontodirektiivin 6 artiklan säännöksiä on tulkittava yhtenäisenä kokonaisuutena direktiivin suojelutavoitteet huomioiden. *Kyseisen artiklan 2 ja 3 kohdalla pyritään nimittäin takaamaan luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen sama suojelutaso, kun taas sen 4 kohta on pelkkä poikkeussäännös 3 kohdan toiseen virkkeeseen.*

33 Unionin tuomioistuin on jo katsonut, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan säännöksillä mahdollistetaan ympäristön laadun säilyttämisen ja suojelun keskeisen tavoitteen saavuttaminen, mukaan lukien luontotyyppien sekä luonnonvaraisen elämistön ja kasviston säilyttäminen, ja vahvistetaan yleinen suojeluvelvollisuus, joka muodostuu sellaisten heikentymisten tai häiriöiden välttämisestä, joilla voisi olla merkittäviä vaikutuksia direktiivin tavoitteiden kannalta.

35 Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa voidaan poikkeussäännöksenä lupakriteeriin, joka vahvistetaan 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä, soveltaa vasta sen jälkeen, kun suunnitelman tai hankkeen vaikutukset on tutkittu 3 kohdan säännösten mukaisesti.

36 Luontodirektiivin 6 artiklan 2–4 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille tiettyjä velvoitteita ja menettelyjä, joilla pyritään varmistamaan, kuten kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdasta ilmenee, luontotyyppien ja erityisesti erityisten suojelutoimien alueiden suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa sen ennalleen saattaminen.

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

39 Tästä on näin ollen pääteltävä, että *se, ettei alueen koskemattomuuteen luontotyyppinä vaikuteta luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla, edellyttää alueen suotuisan suojelun tason säilyttämistä, mikä merkitsee alueen niiden perustavanlaatuisten ominaispiirteiden kestäväää säilyttämistä*, jotka liittyvät sellaisen luontotyyppin esiintymiseen, jonka suojelutavoite oikeuttaa asianomaisen alueen merkitsemisen yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloon direktiivissä tarkoitetulla tavalla.

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

46 Jos näin ollen suunnitelman tai hankkeen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen perusteella suoritettuna alueelle aiheuttamien vaikutusten asianmukaisen arvioinnin jälkeen toimivaltainen kansallinen viranomainen katsoo, että kyseinen suunnitelma tai hanke merkitsee *koko ensisijaisesti suojeltavan luontotyyppin, jonka suojelutavoite on oikeuttanut asianomaisen alueen luokittelun yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi, tai sen osan pysyvää ja korjaamatonta menettämistä, on syytä katsoa, että tällainen suunnitelma tai hanke vaikuttaa alueen koskemattomuuteen*.

48 Edellä esitetyn perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että suunnitelma tai hanke, joka ei liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen, *vaikuttaa kyseisen alueen koskemattomuuteen, jos se voi estää asianomaisen alueen niiden perustavanlaatuisten ominaispiirteiden kestäväää säilyttämisen, jotka liittyvät sellaisen ensisijaisesti suojeltavan luontotyyppin esiintymiseen, jonka suojelutavoite on oikeuttanut asianomaisen alueen merkitsemisen yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloon direktiivissä tarkoitetulla tavalla. Tämän arvioimiseksi on sovellettava ennalta varautumisen periaatetta*.

Korkein hallinto-oikeus 2009:77:

Asemakaavan tarkoituksena on mahdollistaa nykyisen Suomenojan venesataman laajentaminen. Asemakaavassa osoitetaan venesatamaa ja pysäköintialuetta varten LV-1-aluevaraus, jonka kaupungin tarpeisiin varattu osa (lv/k) ulottuu noin 40 metrin etäisyydelle Suomenojanpuron suusta. Nykyiseen tilanteeseen verrattuna asemakaavan toteuttaminen merkitsee täytettävän vesialueen huomattavaa laajenemista Suomenojanpuron suualueen suuntaan. - Suomenojan allas ja Suomenojanpuron suualue kuuluvat Suomelle tärkeisiin lintualueisiin (FINIBA). Lintulajit, joiden esiintymisen perusteella alue on valittu FINIBA-luetteloon, ovat harmaasorsa, liejukana ja rastaskerttunen. - Ympäristövaikutusselvityksen mukaan sataman laajentaminen ei muuta lintuvesialueen maankäyttöä, mutta se lisää tieliikennettä satamaan. Liikennemäärien kasvusta ei selvityksen mukaan aiheudu merkittäviä meluhaittoja tai muuta haittaa lintuvesialueelle. Täytön ulottaminen Suomenojanpuron suulle asti heikentäisi pysyvästi suualueen merkitystä lintujen muuтонаikaisena oleskelupaikkana. Vesilintujen ja lokiien käyttämä vesialue pienenisi ja jäljelle jäävä sula muuttuisi rauhattomaksi aina, kun uuden täyttömaa-

alueen reunaosassa liikuttaisiin keväisen sulan aikana. Selvityksen mukaan vaikutuksia voidaan lieventää kaventamalla täyttöaluetta niin, että sen itäreuna jää vähintään 20 metrin päähän joen suusta.

Pakottava syy ja korvaavien toimenpiteiden suorittaminen (luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohta)

C-239/04 Tuomio Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Portugalin tasavalta 26.10.2006

Komission kanteen mukaan Portugalin tasavalta ei ole täyttänyt luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on toteuttanut moottoritiehankkeen, jonka osuus kulkee Castro Verden lintudirektiivin erityissuojelualueen läpi, vaikka ympäristövaikutusten arvioinnin tulokset olivat kielteisiä ja kyseiselle osuudelle oli vaihtoehtoisia ratkaisuja.

21 Nyt esillä olevassa asiassa ympäristövaikutusten arvioinnissa todetaan, että Castro Verden erityissuojelualueella esiintyy direktiivin 79/409 liitteessä I mainituista lintulajeista 17 ja että niistä tietyt ovat keskimääräistä herkempiä häiriöille ja/tai niiden elinympäristön pirstoutumiselle moottoritieosuuden A 2 Aljustrelin ja Castro Verden välisen tielinjahankkeen vuoksi. 22 Tästä tutkimuksesta ilmenee myös, että kyseessä olevalla hankkeella on ”lisääntyneitä kielteisiä vaikutuksia” Castro Verden erityissuojelualueella esiintyvälle lintukannalle.

23 On todettava, että silloin, kun Portugalin viranomaiset antoivat luvan moottoritien A 2 tielinjahankkeen toteuttamiselle, ne eivät voineet perustellusti katsoa, ettei sillä ollut haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuudelle.

24 Se seikka, että hankkeella ei sen toteuttamisen jälkeen ole ollut tällaisia vaikutuksia, on merkityksetön tämän arvioinnin kannalta. Hetkellä, jolloin annetaan lupa hankkeen toteuttamiselle, ei saa olla olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä siitä, että kyseessä olevan alueen koskemattomuuden kannalta haitallisia vaikutuksia ei aiheudu.

34 Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädetään, että 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, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä.

35 Tätä säännöstä, jossa sallitaan tietyn edellytyksin sellaisen suunnitelman tai hankkeen toteuttaminen, joka on luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetyn arvioinnin yhteydessä johtanut kielteiseen tulokseen, on poikkeuksena kyseisen 3 kohdan toisessa virkkeessä mainitulle lupakriteerille tulkittava suppeasti.

37 Nyt esillä olevassa asiassa on selvää, että Portugalin viranomaiset ovat tutkineet ja hylänneet useita ratkaisuja, jotka kiertäisivät Alcariasin, Conceiçãon, Aivadosin ja Estação de Ouriquen paikkakunnat mutta joiden tielinjat kulkisivat Castro Verden erityissuojelualueen länsipuolen läpi.

38 Sitä vastoin asiakirja-aineistosta ei ilmene, että kyseiset viranomaiset ovat tutkineet tämän erityissuojelualueen ulkopuolella ja edellä mainittujen paikkakuntien länsipuolella sijaitsevat vaihtoehdot, vaikka komission toimittamien tietojen perusteella ei ensi näkemältä voida sulkea pois sitä, että tällaiset ratkaisut voisivat olla luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja

vaihtoehtoisia ratkaisuja, vaikka ne voisivatkin aiheuttaa tiettyjä vaikeuksia, kuten Portugalin tasavalta väittää.

36 Näin ollen luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisen suunnitelman tai hankkeen toteuttamisen edellytyksenä on, että vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuminen osoitetaan.

C-182/10 TuomioMarie-Noëlle Solvay and Others vastaan Région wallonne 16.2.2012
(ennakkoratkaisupyyntö)

Kysymys oli muun ohella siitä, pitääkö viranomaisen varmistua siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen. Suunnitelma käsitti muun muassa SNCB:n monivuotisesta investointiohjelmasta 2001–2012 liittovaltion, Flanderin hallintoalueen, Vallonian hallintoalueen ja Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen välillä 11.10.2001 tehdyn yhteistyösopimuksen täytäntöönpanoon kuuluvat alueelliseen rautatieverkkoon (jäljempänä RER-verkko) liittyvät toimenpiteet ja rakennustyöt Vallonian alueella.

Tämä seikka tulee tutkia jo arviointimenettelyssä (näin jo C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, 34 kohta). Suunnitelma tai hanke voidaan hyväksyä vain sillä edellytyksellä, että toimivaltaiset viranomaiset ovat varmoja siitä, ettei sillä ole haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuuteen. Näin on silloin, kun ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä siitä, että tällaisia vaikutuksia ei aiheudu. Ratkaisussa lausuttiin siten, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että siinä ei sallita kansallisen viranomaisen, ei lainsäätäjänkään, myöntävän lupaa suunnitelmalle tai hankkeelle, jollei se ole varmistautunut siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen.

67 Suunnitelma tai hanke voidaan hyväksyä vain sillä edellytyksellä, että toimivaltaiset viranomaiset ovat varmoja siitä, ettei sillä ole haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuuteen. Näin on silloin, kun ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä siitä, että tällaisia vaikutuksia ei aiheudu, nimenomaan silloin, kun lupa hankkeen toteuttamiselle annetaan. 68 Yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi soveltuvilla alueilla ja erityisesti alueilla, joilla on ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppisiä, jäsenvaltioiden on luontodirektiivin perusteella lisäksi toteutettava suojelutoimenpiteitä, joilla voidaan direktiivin suojelutavoite huomioon ottaen turvata näiden alueiden ekologinen merkitys kansallisella tasolla.

71 Kysymys: Onko luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että yksityisen yhtiön hallinnollisen keskuksen sijoituspaikaksi tarkoitetun infrastruktuurin toteuttamista voidaan pitää tässä säännöksessä tarkoitettuna erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavana syynä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jonka vuoksi kyseisen alueen koskemattomuuteen vaikuttavan hankkeen tai suunnitelman toteuttaminen on perusteltua?

73 Vastaus: Kyseisen direktiivin 6 artiklan 4 kohtaa on poikkeussäännöksenä lupakriteeriin, joka vahvistetaan kyseisen artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä, tulkittava suppeasti. *Lisäksi sitä voidaan soveltaa vasta sen jälkeen, kun suunnitelman tai hankkeen vaikutukset on tutkittu luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Näiden vaikutusten tunteminen asianomaisen alueen suojelutavoitteiden kannalta on välttämätön edellytys direktiivin 6 artiklan 4 kohdan soveltamiselle, koska muussa tapauksessa kyseessä olevan poikkeussäännöksen soveltamisedellytyksiä ei voida tutkia.* Mahdollisten erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden sekä vähemmän haitallisten vaihtoehtojen olemassaolon tutkiminen nimittäin

edellyttää niiden vertaamista asianomaisen suunnitelman tai hankkeen alueelle aiheuttamaan vahinkoon. Lisäksi mahdollisten korvaavien toimenpiteiden luonteen määrittäminen edellyttää, että kyseiseen alueeseen kohdistuva vahinko voidaan määrittää täsmällisesti.

75 Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun edun, jonka vuoksi suunnitelma tai hanke voidaan toteuttaa, on oltava sekä ”yleinen” että ”erittäin tärkeä”, joten sen on oltava verrattavissa luontodirektiivin tavoitteena olevaan luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojeluun. *Yrityksen sijoittamiseksi tai laajentamiseksi tehtävät työt täyttävät nämä edellytykset lähtökohtaisesti vain poikkeustapauksissa.*

77 Sitä, että asia on niin, ei voida sulkea pois, jos hanke todella on yksityisestä luonteestaan huolimatta erittäin tärkeän yleisen edun mukainen sekä laatunsa että taloudellisen ja sosiaalisen asiayhteytensä puolesta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuminen on osoitettu.

78 Hallinnollisen keskuksen sijoituspaikaksi tarkoitetun infrastruktuurin rakentaminen itsessään ei näiden perusteiden kannalta voi lähtökohtaisesti olla luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy.

C-304/05 Tuomio Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Italian tasavalta 20.9.2007

Hanke Santa Caterina Valfurvan hiihtoalueen ja siihen liittyvän infrastruktuurin kehittämiseksi esitettiin paikallisviranomaisille 4.10.1999 vuoden 2005 alppihiihdon maailmanmestaruuskilpailuja silmällä pitäen. Hankkeeseen kuului väylän raivaaminen metsään laskettelurinteitä varten. Siihen liittyi myös sellaisen hiihtohissin rakentaminen, jonka oli määrä kulkea Santa Caterinan tuloväylältä Plagheran alueelle ja toisessa osassa Valle dell’Alpen alueelle. Siinä suunniteltiin myös yhteyttä Valle dell’Alpen ja Costa Sobrettan välille nelipaikkaisen yksikaapelisen tuolihissin avulla.

Direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”asianmukainen arviointi” osalta on todettava, että direktiivissä ei määritellä mitään erityistä tapaa tällaisen arvioinnin toteuttamiseksi. 58 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että tämä arviointi on suoritettava siten, että toimivaltaiset viranomaiset voivat olla varmoja siitä, ettei suunnitelmalla tai hankkeella ole haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuuteen, koska jos on epävarmaa, että tällaisia vaikutuksia ei ole, kyseisten viranomaisten on evättävä pyydetty lupa.

59 Mitä tulee tekijöihin, joiden perusteella toimivaltaiset viranomaiset voivat saada edellytetyn varmuuden, yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että on suljettava pois se, että tieteelliseltä kannalta on olemassa perusteltuja epäilyjä, kun otetaan huomioon, että kyseisten viranomaisten on tukeuduttava alan parhaaseen tieteelliseen tietämykseen.

Komissio väittää, että kansallisilla viranomaisilla ei ollut toimivaltaa myöntää lupaa alppihiihtoalueen laajennus- ja muutostöihin, koska nämä *työt olivat omiaan vahingoittamaan vakavasti puuston koskemattomuutta*. Asianomainen alue on heikentynyt merkittävästi Consorzion hyväksymien töiden seurauksena. Bucaneve- ja Edelweiss-laskettelurinteiden muuttaminen merkitsi lähes 2 500 sellaisen puun kaatamista, jotka olivat *useiden suojeltujen lintulajien tärkeä elinympäristö*.

91 Esitetyn kanneperusteen perusteltavuuden arvioimiseksi on tutkittava sitä, voidaanko toimilla, jotka kohdistuvat erityissuojelualueeseen, rikkoa samanaikaisesti luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa sekä saman artiklan 2 kohtaa. Tämän osalta on huomattava, että tässä jälkimmäisessä

säännöksessä asetetaan velvollisuus toteuttaa tarpeellisia suojelutoimenpiteitä, joilla estetään heikentyminen ja häiriöt, jotka saattavat vaikuttaa merkittävästi luontodirektiivin tavoitteisiin.

94 Kun suunnitelmalle tai hankkeelle on annettu lupa tavalla, joka on ristiriidassa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan kanssa, *kyseisen artiklan 2 kohdan rikkominen erityissuojelualueen osalta voidaan todeta, jos elinympäristön heikentyminen tai niiden lajien häirintä, joita varten asianomainen alue on osoitettu, on näytetty toteen.*

95 Ratkaisu: Esillä olevassa asiassa on muistutettava, että suojelualueella olevalta metsäalueelta, joka muodostaa suojeltujen lintulajien ja muun muassa kanahaukan, kiirunan, palokärjen ja teeren elinympäristön, on kaadettu lähes 2 500 puuta. Riidanalaiset työt ovat näin ollen tuhonneet täysin kyseisten lajien lisääntymispaikat. On katsottava, että *kyseiset työt ja niiden vaikutukset erityissuojelualueeseen IT 2040044 olivat ristiriidassa sen suojelun kannalta annetun oikeudellisen aseman kanssa, joka kyseisellä alueella olisi direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdan nojalla pitänyt olla.*

C-404/09 Tuomio Euroopan komissio vastaan Espanjan kuningaskunta 24.11.2011

Kysymys on avohiilikaivoksille jälkikäteen myönnettyistä luvista; vaikutus ruskeakarhun elinympäristöön ensisijaisesti suojeltuna lajina.

92 Koska ...avokaivoksille myönnettiin luvat, ennen kuin luontodirektiivissä säädettyä suojelujärjestelmää alettiin soveltaa Alto Silin alueeseen sen yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi luokittelun vuoksi vuoden 2004 joulukuussa, esiin nousee kysymys siitä, ovatko nämä häiriöt – – oikeutettavissa soveltamalla vastaavasti luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa kansallisessa menettelyssä, mistä seuraisi, että asianomaista jäsenvaltiota ei voitaisi moittia kyseisen artiklan 2 kohdan rikkomisesta. 193 Espanjan kuningaskunta ...vetoaa erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin kaivosten ylläpitämiseksi eli energiatoimitusten turvaamiseen, työpaikkojen säilyttämiseen, lupien lopullisuuteen sekä sellaisten toimenpiteiden ehdottamiseen, joilla pyritään parantamaan ruskeakarhun elinympäristöä ja joita ovat esimerkiksi Leitariegosin käytävän kasvillisuutta kohentavat toimenpiteet. 194 Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan toisesta alakohdasta ilmenee kuitenkin, että jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat ovat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka, komission lausunnon mukaan, muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin. 195 Tästä seuraa, että koska tämä kanneperuste koskee ruskeakarhua ensisijaisesti suojeltavana lajina, jota on vuodesta 2004 lähtien suojeltu Alto Silin yhteisön tärkeänä pitämällä alueella, ja koska *Espanjan kuningaskunta ei ole vedonnut sentyyppeihin seikkoihin, joita tarkoitetaan luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa, tämän tuomion 191 kohdassa todettuja häiriöitä ei voida oikeuttaa kansallisella poikkeusmenettelyllä, joka vastaa kyseisessä säännöksessä säädettyä menettelyä.*

Lintudirektiivi

C-418/04 Tuomio Euroopan yhteisöjenkomissio vastaan Irlannin tasavalta 13.12.2007

84 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan alueet, joita ei ole luokiteltu erityissuojelualueiksi, vaikka ne olisi pitänyt luokitella sellaisiksi, kuuluvat edelleen lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen soveltamisalaan, koska muussa tapauksessa tässä direktiivissä selostettuja suojelutavoitteita, sellaisina kuin ne mainitaan nimenomaisesti tämän direktiivin yhdeksännessä perustelukappaleessa, ei voitaisi saavuttaa.

85 Tästä seuraa, että Irlannin olisi pitänyt vähintäänkin toteuttaa lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetut asianmukaiset toimenpiteet Cross Loughin alueen elinympäristöjen pilaantumisen tai huonontumisen sekä riuttatiiroihin vaikuttavien häiriöiden estämiseksi, *jos häiriöt vaikuttavat merkittävästi tämän artiklan tavoitteisiin.*

C-209/04 Tuomio Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Itävallan tasavalta (Lauteracher Ried, ruisrääkkä) 23.3.2006

18 Komissio väittää, että Lauteracher Riedin erityissuojelualueen nykyinen osoittaminen ja rajojen määrittäminen eivät täytä kyseisellä alueella esiintyvien lintulajien, erityisesti ruisrääkän ja muiden niityillä pesivien muuttolintulajien, kestävän suojelun vaatimuksia. Komission mukaan lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa asetettujen vaatimusten täyttämiseksi kyseisen erityissuojelualueen koon on katettava Sorenin ja Gleggen-Köblernin alueet.

19 Komissio korostaa myös, että Lauteracher Riedin alueella ja sen ympärillä sijaitsevat niityt tarjoavat lintujen suojelun kannalta yhdenmukaisen luontotyyppin, jonka rakenne on erityisen sopiva, ja samat lintukannat käyttävät niitä. Komissio lisää, että Reinin laaksossa Vorarlbergin osavaltiossa esiintyvät ruisrääkkät muodostavat lintukokonaisuuden, jossa linnut ovat läheisessä yhteydessä keskenään. ...35 ... taivaanvuohen (gallinago gallinago), töyhtöhyypän (vanellus vanellus) ja isokuovin (numenius arquata) lajeihin kuuluvat muuttolinnut lisääntyivät lisäksi merkittävästi vuonna 2001 niillä kahdella alueella, joita Itävallan viranomaiset eivät olleet osoittaneet erityissuojelualueiksi.

36 Sorenin ja Gleggen-Köblernin alueet ovat sekä ruisrääkälle että muuttolintulajeille, jotka eivät sisälly liitteeseen I, kuten taivaanvuohelle, töyhtöhyypälle ja isokuoville, vähintään yhtä tärkeitä kuin Lauteracher Riedin erityissuojelualueeseen kuuluvat alueet. Lisäksi Itävallan tasavallan vakiotietolomakkeessa ilmoittamat viimeksi mainittuja kolmea muuttolintulajia koskevat luvut saavutetaan vain, jos huomioon otetaan myös kyseisen erityissuojelualueen ulkopuolella olevat alueet.

40 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan *jäsenvaltio ei saa valitessaan erityissuojelualueita ja määrittäessään niiden rajoja ottaa huomioon taloudellisia vaatimuksia, jotka johtuvat sellaisesta yleisestä edusta, joka on lintudirektiivissä tarkoitettua ekologista tavoitetta merkittävämpi, tai jotka johtuvat sellaisista tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, joita tarkoitetaan luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa.*

Samoin **C-44/95** Tuomio Regina vastaan Secretary of State for the Environment (Lappel Bank) 11.7.1996 (ennakkoratkaisupyynnö):

Lintudirektiivin 4 artiklan 1 tai 2 kohtaa on tulkittava siten, ettei jäsenvaltio valitessaan erityissuojelualueita ja määrittäessään niiden rajoja voi ottaa huomioon taloudellisia vaatimuksia, jotka johtuvat sellaisista tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, joita tarkoitetaan luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa.

C-388/05 Tuomio Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Italian tasavalta 20.9.2007: Italian tasavalta ei ole noudattanut lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan ja luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut Valloni e steppe pedegarganiche -nimisellä erityissuojelualueella tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten kyseinen alue on osoitettu.

SISÄLLYS

Selvityksen tarkoitus ja toimeksianto.....	1
Yleisiä huomioita	3
Kaavan laatimista koskeva arviointivelvollisuus.....	6
Selvityksen keskeiset havainnot	8
Vastaukset kysymyksiin	10
Vastaus 1:	10
Vastaus 2:	10
Vastaus 3:	10
Vastaus 4:	11
Vastaus 5:	12
Vastaus 6:	13
Vastaus 7 ja 8:.....	13
Yhteenveto	15
Keskeiset kirjalliset lähteet:.....	17
LIITE I.....	18
LIITE II.....	21
LIITE III.....	24