



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

25 päivänä heinäkuuta 2018¹

Yhdistetyt asiat C-293/17 ja C-294/17

Coöperatie Mobilisation for the Environment UA ym.

vastaan

College van gedeputeerde staten van Limburg ym.

(Ennakkoratkaisupyyntö – Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 92/43/ETY – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelu – Eriyisten suojelutoimien alue – Asianmukainen arviointi hankkeen vaikutuksista alueeseen – Hankkeen ja sen vaikutuksia koskevan asianmukaisen arvioinnin käsitteet – Typpilaskeumien arviointia koskeva ohjelma – Maatalous – Lupa toiminnan harjoittamiseen – Lannoitus – Laiduntaminen – Kumulatiiviset vaikutukset – Rajat sille, että vaikutukset ovat merkityksettömiä – Toimenpiteet haittojen lieventämiseksi – Korvaavat toimenpiteet

Sisällys

I Johdanto	3
II Oikeudellinen kehys	4
A Unionin oikeus	4
1 Luontodirektiivi	4
2 YVA-direktiivi	4
B Alankomaiden lainsäädäntö	5
III Asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisupyyntö	5
A Alankomaiden toimenpiteet typpilaskeumien vähentämiseksi	5
B Asia C-293/17	7
C Asia C-294/17	9

¹ Alkuperäinen kieli: saksa.

D Asian käsittely unionin tuomioistuimessa	10
IV Oikeudellinen arviointi	11
A Asiassa C-294/17 esitetty toinen kysymys – Lupien myöntäminen hankkeille PAS:n mukaan	11
1 Erillinen arviointi vai ohjelmakeskeinen kokonaisarviointi?	11
2 Vaatimukset typpilaskeumien koordinointiin käytettävälle ympäristövaikutusten kokonaisarviointiohjelmalle	12
a) Arvioinnin olennaiset osat	13
b) Typen sallitun kokonaislaskeuman määrä	13
3 Välipäätelmä	15
B Asiassa C-293/17 esitetyt kysymykset 5–7a ja asiassa C-294/17 esitetyt kysymykset 3–5a – Hankkeesta riippumattomien toimenpiteiden huomiointi	15
1 Oikeusperusta	16
2 Ennakkoratkaisupyyntöissä tarkoitettua lähettä koskevat toimenpiteet	17
3 Toimenpiteet suojelualueilla	18
4 Tuleva kehitys	19
5 Välipäätelmä	20
C Ensimmäinen kysymys asiassa C-294/17 – Typpilaskeumien kynnyks- ja raja-arvot	20
D Kysymykset 1–4a ja 8 asiassa C-293/17 – Laiduntamista ja lannoitusta koskeva arviointivelvollisuus	22
1 Hankkeeksi luokittelu	22
a) Hankkeen käsite	23
b) Lannoitus	23
c) Laiduntaminen	24
d) Välipäätelmä	24
2 Sisällyttäminen kokonaishankkeeseen	25
a) Yhden hankkeen käsite	25
b) Lannoituskäytännön muuttuminen	26
c) Välipäätelmä	26
3 Lupavelvoitteesta vapauttaminen	26
4 Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan täytäntöönpano	28

E Yhteenveto	29
V Ratkaisuehdotus	30

I Johdanto

1. Maatalous on paitsi monien suojeltavien luontotyyppien ja lajien ehdoton edellytys² myös eräs tärkeimmistä näihin suojelukohteisiin vaikuttavista tekijöistä. Molempia ennakkoratkaisupyyntöjä käsitellessään unionin tuomioistuimen on otettava kantaa esimerkiksi siihen, kuinka typpilaskeumiin on tällaisessa tilanteessa suhtauduttava luontodirektiivin mukaisilla suojelualueilla,³ ns. Natura 2000 -alueilla, Alankomaissa. Käsiteltävänä olevalla asialla näyttää olevan samankaltainen merkitys kuin tunnetulla simpukan pyynnistä Waddenzeellä annetulla tuomiolla,⁴ johon liittyen Raad van State (Alankomaiden ylin hallintotuomioistuin) niin ikään esitti ennakkoratkaisupyyntönsä unionin tuomioistuimelle.

2. Euroopan ympäristökeskuksen tietojen mukaan 73 % kaikista yhteisön Natura 2000 -alueista altistui typpilaskeumien ylikuormitukselle vuonna 2010.⁵ Sen vuoksi nyt käsiteltävänä olevalla asialla saattaa olla merkitystä myös muille jäsenvaltioille. Lisäksi esiin nousee kysymys siitä, voidaanko käsiteltävän asian johtopäätöksiä soveltaa muihinkin maatalouden haitallisiin vaikutuksiin, joita aiheutuu esimerkiksi torjunta-aineiden käytöstä.

3. Käytännössä kyse on siitä, että tietyillä suojelualueilla toimivia maatalousyrityksiä ei Alankomaissa arvioida typpilaskeumien osalta erikseen, vaan ne kootaan ohjelmakeskeiseen kokonaissuunnitelmaan, jossa jokaiselle yksittäiselle suojelualueelle vahvistetaan arvioinnin perusteella sallittu typpilaskeumamäärä. Ratkaistavana on paitsi se, onko tällainen kokonaissuunnitelma sallittu, myös se, missä määrin toimenpiteet muista lähteistä peräisin olevien typpilaskeumien vähentämiseksi, toimenpiteet suojelualueiden tervehdyttämiseksi sekä tuleva kehitys voidaan huomioida alueen suojelun kannalta. Edelleen on tutkittava, mikä merkitys maatalousmaan lannoituksella ja laiduntamisella on hankkeen alueelle aiheuttamien vaikutusten arviointijärjestelmässä.

4. Aluksi totean, että ohjelmakeskeiseen kokonaissuunnitelmaan perustuvaa lähestymistapaa on sinänsä pidettävä myönteisenä, mutta sen käytännön toteutuksessa on vielä parantamisen varaa.

2 Ks. Halada, L., Evans, D., Romão, C., Petersen, J.E., ”Which habitats of European importance depend on agricultural practices?”, *Biodiversity and Conservation* 20 (2011), 2365–2378.

3 Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7), sellaisena kuin se on muutettuna 13.5.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/17/EU (EUVL 2013, L 158, s. 193).

4 Tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482).

5 Euroopan ympäristökeskus, ”Effects of air pollution on European ecosystems”, *EEA Technical report No 11/2014*, liite 4 (s. 38).

II Oikeudellinen kehys

A Unionin oikeus

1 Luontodirektiivi

5. Alueen suojelusta säädetään luontodirektiivin 6 artiklan 1–4 kohdassa 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.

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

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

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

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

2 YVA-direktiivi

6. Lisäksi on huomioitava YVA-direktiivin⁶ 1 artiklan 2 kohdan a alakohta, jonka mukaan hankkeella tarkoitetaan ”rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista” (ensimmäinen luettelakohta) sekä ”muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen” (toinen luettelakohta).

⁶ Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU (EUVL 2011, L 26, s. 1).

B Alankomaiden lainsäädäntö

7. Alankomaiden lainsäädännössä keskeinen säännös on luonnonsuojelulain (Wet natuurbescherming, jäljempänä WNB) 2.4 §:

”1. Läänien toimivaltaiset viranomaiset velvoittavat, mikäli Natura 2000 -alueen suojelutavoitteet sitä edellyttävät, sen, joka ryhtyy tai aikoo ryhtyä toimenpiteeseen kyseisessä läänissä:

- a. antamaan toimenpidettä koskevat tiedot;
- b. suorittamaan tarpeelliset ehkäisevät toimet tai ennallistamistoimet;
- c. suorittamaan toimenpiteen sitä koskevien määräysten mukaisesti tai
- d. jättämään toimenpiteen suorittamatta tai keskeyttämään sen.

2. Mikäli Natura 2000 -alueen suojelu vaatii välitöntä 1 momentissa tarkoitetun päätöksen täytäntöönpanoa, toimivaltaiset viranomaiset voivat antaa päätöksen suullisesti sille, joka on ryhtynyt tai aikoo ryhtyä toimenpiteeseen. Toimivaltaiset viranomaiset laativat päätöksen viipymättä kirjallisesti ja lähettävät tai luovuttavat sen sille, jota päätös koskee.

3. [– –].

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

III Asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisupyynnöt

8. Alankomaissa on 162 Natura 2000 -aluetta, joista 118 alueella tyypelle herkkiä suojeltavia luontotyyppisiä ja suojeltavien lajien elinympäristöjä altistuu liiallisille tyyppilaskeumille. Maatalous on merkittävin typen lähde.

9. Käsiteltävänä olevat ennakkoratkaisupyynnöt koskevat kahta ongelmaa, jotka liittyvät Alankomaiden toimenpiteisiin tyyppilaskeumien rajoittamiseksi tällaisilla alueilla. Yhtäältä on kyse siitä, onko olemassa olevien maatalousyritysten harjoittamaa lannoitusta ja laiduntamista rajoitettava,⁷ ja toisaalta siitä, voidaanko uusille maatalousyrityksille myöntää lupia.⁸

A Alankomaiden toimenpiteet tyyppilaskeumien vähentämiseksi

10. Typen ylikuormitus suojelualueilla vaikuttaa etenkin luontotyyppeihin, joiden kasvillisuus suosii vähätyypistä ympäristöä. Näiden luontoarvojen suojelu on näin ollen erityinen haaste, joka voi myös olla esteenä taloudelliselle kehitykselle, joka aiheuttaa tyyppilaskeumia.

11. Tästä syystä Alankomaat on valinnut tyyppilaskeumien torjuntaa varten ohjelmakeskeisen lähestymistavan (Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, jäljempänä myös PAS).

12. PAS:lla on kaksi tavoitetta. Ensinnäkin PAS:iin kuuluvat Natura 2000 -alueet on säilytettävä ja ennallistettava suotuisan suojelun tason saavuttamiseksi kansallisella tasolla, ja toisaalta on mahdollistettava taloudellinen kehitys, joka aiheuttaa tyyppilaskeumia näillä alueilla.

⁷ Asia C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA ja Vereniging Leefmilieu.

⁸ Asia C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel.

13. Jotta typpilaskeumia voidaan vähentää jatkuvasti, PAS sisältää lisäksi laskeuman lähdeettä koskevia toimenpiteitä. Kyse on yleisesti toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on vähentää typen lähteiden päästöjä. Niitä ovat eläinsuojapäästöjen vähentämiseen ja vähäpäästöiseen lannoitukseen tähtäävät toimenpiteet sekä rehu- ja hoitotoimet. Mainittujen toimenpiteiden vaikutuksista laadittu laskelma on osoittanut, että PAS:n tuloksena ammoniakkipäästöt⁹ vähentyvät – verrattuna tilanteeseen, jossa PAS ei olisi käytössä – vuoteen 2020 mennessä noin 13,4 kt/vuosi. Tästä huomioidaan PAS:ssä kuitenkin vain 6,4 kt/vuosi varmuusmarginaalin säilyttämiseksi.¹⁰

14. Näiden laskeuman lähdeettä koskevien toimenpiteiden lisäksi PAS sisältää aluekohtaisia ennallistamistoimia. Ennallistamistoimien tavoitteena on vahvistaa typelle herkkiä luontotyyppisiä ja elinympäristöjä. Ne ovat hydrologisia toimenpiteitä ja kasvillisuutta koskevia lisätoimenpiteitä, jotka täydentävät Natura 2000 -alueiden tavanomaista hoitoa.

15. PAS:ssä määrätään lisäksi, kuinka suuri typpilaskeuma sallitaan kuuden vuoden ajanjakson aikana. Siitä muodostuu laskeumalle varattu marginaali, joka on vahvistettu erikseen jokaiselle Natura 2000 -alueelle. Typpilaskeuman laskettu vähentyminen käytetään osittain marginaalin laajentamiseen.

16. PAS:iin kuuluu valvonta- ja ohjausjärjestelmä. Valvonnan tarkoituksena on seurata typpilaskeumien kehitystä, käytettävissä olevaa ja käytettyä marginaalia, PAS:n täytöntöönpanon edistymistä sekä typelle herkkien luontotyyppien ja elinympäristöjen kehittymistä. Tältä pohjalta toimivaltaiset viranomaiset voivat muuttaa, korvata tai lisätä laskeuman lähdeettä koskevia toimenpiteitä ja/tai ennallistamistoimia PAS:ssä tai pienentää aluekohtaista marginaalia.

17. Eräs PAS:n tärkeä tavoite on yksinkertaistaa typpilaskeumia aiheuttavien toimintojen vaatimaa lupamenettelyä. PAS:n voimaantulosta lähtien sitä samoin kuin siihen liittyvää lainsäädäntöä voidaan soveltaa, kun on kyse luvan myöntämisestä toiminnolle, joka aiheuttaa typpilaskeumia. Ne muodostavat arviointikehyksen typpilaskeumia aiheuttavista toiminnoista (hankkeet ja muut toimet) varten. Arviointikehyksen sisältö on seuraava:

- a) Hankkeet ja muut toimet, jotka aiheuttavat typpilaskeumia, jotka eivät ylitä kynnysarvoa 0,05 moolia¹¹/N/ha/vuosi, ovat sallittuja ilman ennalta myönnettyä lupaa.
- b) Hankkeet ja muut toimet, jotka aiheuttavat typpilaskeumia, jotka eivät ylitä raja-arvoa 0,05–1 moolia/N/ha/vuosi, ovat sallittuja ilman ennalta myönnettyä lupaa; eräissä tapauksissa on kuitenkin ilmoitusvelvollisuus.
- c) Hankkeet ja muut toimet, joiden aiheuttamat typpilaskeumat ylittävät raja-arvon, ovat luvanvaraisia. Lupa voidaan myöntää PAS:n mukaisen vaikutusten arvioinnin perusteella, mikäli kyseiset hankkeet ja toimet eivät johda typpilaskeumien lisääntymiseen. Typpilaskeumien lisääntyessä lupa voidaan PAS:n mukaan myöntää, mikäli lisääntyneelle typpilaskeumalle jaetaan marginaalia. Marginaalista saadaan PAS:n ensimmäisellä aikavälillä (kolme vuotta) jakaa enintään 60 %. Kriteerinä käytetään vertailua niihin laskeumiin, joille on myönnetty lupa aikaisemmin, nykytilanteessa aikavälillä 2012–2014.

⁹ Ammoniakki on typen ja vedyn yhdiste, jonka kemiallinen kaava on NH₃. Sitä muodostuu mm. kuolleiden kasvien ja eläinten jätösten hajoamisprosessissa (<https://de.wikipedia.org/wiki/Ammoniak>, katsottu 6.2.2018).

¹⁰ Ennakkoratkaisupyynnön 6.2 kohta asiassa C-294/14.

¹¹ Alankomaiden viranomaisilta saatujen tietojen mukaan yksi mooli typpeä vastaa 14 grammaa; 0,05 moolia on siten 0,7 g.

B Asia C-293/17

18. Neljälle ennakkoratkaisupyyntöasian C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment ja Vereniging Leefmilieu, kohteena olevalle maatalousyritykselle on myönnetty luvat vuosina 1989–2015. Luvista mainitaan eläinsuojaa kohti karjan määrä ja laji sekä eläinsuojatyypin ja siihen kuuluva päästökerroin. Myönnettyistä luvista käy ilmi, että kaikkien yritysten kohdalla on arvioitu vain eläinsuojapäästöjen vaikutukset Natura 2000 -alueiden tyypelle herkille luontoarvoille.

19. Gelderlandin ja Limburgin läänien lainsäädännössä karjan laiduntaminen ja maaperän lannoitus on kuitenkin vapautettu lupavelvoitteesta.

20. Ennakkoratkaisupyyntö perustuu siihen, että ympäristöjärjestöt ovat vastustaneet lupavelvoitetta koskevaa poikkeusta. Ne ovat vaatineet – tuloksettomasti – valvontatoimien kohdistamista neljän karjatilin harjoittamaan karjan laiduntamiseen ja maatalousmaan lannoitukseen Natura 2000 -alueiden läheisyydessä Gelderlandin ja Limburgin lääneissä. Gelderlandin ja Limburgin läänien hallintoviranomaiset ovat päätöksillään hylänneet ympäristöjärjestöjen oikaisuvaatimukset, jotka koskivat päätöksiä siitä, ettei valvontatoimia toteuteta. Ympäristöjärjestöt ovat valittaneet päätöksistä.

21. Raad van State esittää tämän johdosta asiassa C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment ja Vereniging Leefmilieu, seuraavat kysymykset unionin tuomioistuimelle:

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

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

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

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

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

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

4a. Onko tässä yhteydessä merkitystä sillä, että lupavelvoitetta koskeva poikkeus liittyy typen hallintaa koskevaan kauden 2015–2021 ohjelmaan (Programma Aanpak Stikstof, PAS), jossa lähtökohtana on kokonaistyyppilaskeuman vähentyminen Natura 2000 -alueiden typelle herkissä luontoarvoissa, ja sillä, että tyyppilaskeumien vuotuista kehitystä Natura 2000 -alueilla valvotaan typen hallintaa koskevan kauden 2015–2021 ohjelmassa (Programma Aanpak Stikstof, PAS) ja tarvittaessa toteutetaan mukauttamisia, mikäli vähentyminen on epäedullisempaa kuin PAS:n mukaisessa alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnissa on vahvistettu?

5. Voidaanko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettussa alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnissa, joka on tehty tiettyä ohjelmaa, kuten typen hallintaa koskevaa kauden 2015–2021 ohjelmaa (Programma Aanpak Stikstof, PAS), varten, ottaa huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdan velvoitteiden perusteella toteutettujen suojelutoimenpiteiden ja tarpeellisten toimenpiteiden myönteiset vaikutukset olemassa oleviin luontotyypeihin ja elinympäristöihin?

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

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

6. Voidaanko tyyppilaskeumien autonomisen vähentymisen, joka ilmenee typen hallintaa koskevan kauden 2015–2021 ohjelman (Programma Aanpak Stikstof, PAS) voimassaoloaikana, myönteiset vaikutukset ottaa huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettussa alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnissa?

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

7. Voidaanko tietyn ohjelman, kuten typen hallintaa koskevan kauden 2015–2021 ohjelman (Programma Aanpak Stikstof, PAS), yhteydessä toteutettavia ennallistamistoimia, joilla ehkäistään tietyn luontoa kuormittavan tekijän – kuten tyyppilaskeuman – haitalliset vaikutukset olemassa oleville luontotyypeille tai elinympäristöille, pitää unionin tuomioistuimen 15.5.2014 antaman tuomion Briels ym. (C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330) 28 kohdassa tarkoitettuna suojelutoimenpiteenä, joka voidaan ottaa huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnissa?

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

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

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

C Asia C-294/17

22. Asia C-294/17 koskee ympäristönsuojelujärjestön Stichting Werkgroep Behoud de Peel tekemiä valituksia kuudesta luvasta, jotka on myönnetty erilaisille Noord-Brabantin läänissä toimiville maatalousyrityksille, jotka aiheuttavat typpilaskeumia muun muassa Natura 2000 -alueilla Groote Peel (NL 3009012) ja Deurnsche Peel & Mariapeel (NL 1000026). Molempien alueiden suojelukohteisiin kuuluu muiden ohella keidassoita. Kyseinen luontotyyppi on herkkä typelle.

23. Luissa on kyse meijerialan, sikatalouden ja siipikarjatalouden yritysten perustamisesta tai laajentamisesta.

24. College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (Noord-Brabantin läänin hallitus, jäljempänä Noord-Brabant) on myöntänyt nämä luvat PAS:n ja siihen kuuluvan lainsäädännön nojalla. PAS perustuu luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointiin, yksittäisiä lupia ei sitä vastoin ole arvioitu erikseen.

25. Noord-Brabant on hyväksynyt yhden yrityksen laajentamisen, koska typpilaskeumat eivät kyseisen yrityksen osalta lisääny aikaisemmin jo aiheutettuihin laskeumiin verrattuna. Olemassa olevien toimintojen aiheuttamat laskeumat on katsottu PAS:n tavoitteen kannalta kohtuullisiksi taustakuormituksiksi. Tämä lupa on myönnetty PAS:n mukaisen alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin perusteella.

26. Muissa tapauksissa Noord-Brabant on myöntänyt luvat toiminnoille, jotka – verrattuna ennen PAS:n voimaantuloa tosiasiallisesti aiheutettuihin tai luvallisiin laskeumiin – johtavat typpilaskeumien lisääntymiseen. Eräiden yritysten aiheuttamat laskeumamäärät ovat 0,05–1 moolia/N/ha/vuosi, toisilla arvot ovat kuitenkin näitä korkeampia. Viimeksi mainituille Noord-Brabant on jakanut marginaalia.

27. Asiassa C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel, Raad van State esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

1. Ovatko luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohta esteenä lainsäädännölle, joka johtaa siihen, että hankkeet ja muut toiminnot, jotka aiheuttavat typpilaskeumia, jotka eivät ylitä kynnys- tai raja-arvoa, vapautetaan lupavelvoitteesta ja sallitaan näin ilman erillistä hyväksyntää, kun lähtökohtana pidetään sitä, että kaikkien hankkeiden ja muiden toimien, joita lainsäädäntö koskee, kokonaisvaikutukset on arvioitu ennen kyseisen lainsäädännön voimaantuloa?
2. Ovatko luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohta esteenä sille, että vaikutusten arviointi tiettyä ohjelmaa varten, jossa on arvioitu määrätty typpilaskeuman kokonaismäärä, asetetaan luvan (erillinen hyväksyntä) myöntämisen perusteeksi hankkeelle tai muulle toimelle, joka aiheuttaa typpilaskeumia, jotka vaihtelevat ohjelmassa vahvistetun marginaalin sisällä?
3. Voidaanko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnissa, joka on tehty tiettyä ohjelmaa, kuten typen hallintaa koskevaa kauden 2015–2021 ohjelmaa (Programma Aanpak Stikstof, PAS), varten, ottaa huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdan velvoitteiden perusteella toteutettujen suojelutoimenpiteiden ja tarpeellisten toimenpiteiden myönteiset vaikutukset olemassa oleviin luontotyypeihin ja elinympäristöihin?

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

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

4. Voidaanko typpilaskeumien autonomisen vähentymisen, joka ilmenee typen hallintaa koskevan kauden 2015–2021 ohjelman (Programma Aanpak Stikstof, PAS) voimassaoloaikana, myönteiset vaikutukset ottaa huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnissa? Onko tässä yhteydessä – jos lähtökohtana pidetään sitä, että vaikutusten arviointi sisältää tällaista kehitystä koskevat lopulliset johtopäätökset, jotka perustuvat parhaaseen tieteelliseen tietoon asiassa – merkitystä sillä, että typpilaskeumien autonomista vähentymistä valvotaan, ja jos ilmenee, että vaikutukset ovat epäedullisempia kuin mistä sanotussa arvioinnissa on lähdetty, toteutetaan tarvittaessa mukauttamisia?
5. Voidaanko typen hallintaa koskevan kauden 2015–2021 ohjelman (Programma Aanpak Stikstof, PAS) yhteydessä toteutettavia ennallistamistoimia, joilla ehkäistään tietyn luontoa kuormittavan tekijän – kuten typpilaskeuman – haitalliset vaikutukset olemassa oleville luontotyypeille tai elinympäristöille, pitää unionin tuomioistuimen 15.5.2014 antaman tuomion Briels ym. (C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330) 28 kohdassa tarkoitettuna suojelutoimenpiteenä, joka voidaan ottaa huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa vaikutusten arvioinnissa?
- 5a. Mikäli viidenteen kysymykseen vastataan myöntävästi: voidaanko suojelutoimenpiteiden myönteiset vaikutukset, jotka saadaan huomioida vaikutusten arvioinnissa, ottaa siinä huomioon, jos sanotun arvioinnin ajankohtana toimenpiteitä ei ole tehty eikä niiden myönteinen vaikutus ole vielä toteutunut?

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

D Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

28. Asiat C-293/17 ja C-294/17 on yhdistetty unionin tuomioistuimen presidentin 19.6.2017 antamalla määräyksellä kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

29. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Coöperatie Mobilisation for the Environment ja Vereniging Leefmilieu yhdessä asian C-293/17 asianosaisina sekä Stichting Werkgroep Behoud de Peel asian C-294/17 asianosaisena, Alankomaiden kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta ja Euroopan komissio. Suulliseen käsittelyyn 3.5.2018 osallistuivat lisäksi College van Geputeerde Limburg (Limburgin lääninhallitus), College van gedeputeerde staten van Gelderland (Gelderlandin lääninhallitus) ja Noord-Brabant pääasian asianosaisina.

IV Oikeudellinen arviointi

30. Molemmat ennakkoratkaisupyynnöt herättävät useita kysymyksiä liittyen maataloustoiminnan tyypipäästöihin, joilla saattaa olla haitallisia vaikutuksia Natura 2000 -alueisiin. Niihin ei kannata vastata ennakkoratkaisupyyntöjen ja asioiden numerojärjestyksessä.

31. Mielummin on ensin tarkasteltava ”vakiotapausta”, ts. luvan myöntämistä maatalousyrittäjälle, jonka tyypilaskeumia suojelualueella ei tutkita erikseen, vaan ne arvioidaan Alankomaiden soveltaman suunnitelmallisen PAS-ohjelman perusteella. Se, onko tällainen menettelytapa periaatteessa yhteensopiva luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan kanssa, on toisen kysymyksen kohteena asiassa C-294/17 (jäljempänä A kohta).

32. Seuraavaksi tarkastelen sitä, missä määrin PAS:n puitteissa ennakoitu tyypipäästöjen vähentyminen, erityiset toimenpiteet muista lähteistä peräisin olevien tyypipäästöjen vähentämiseksi ja suojelualueiden ennallistamistoimet saadaan ottaa huomioon erityisesti, jos ne ajoittuvat tulevaisuuteen (jäljempänä B kohta). Vasta tämän jälkeen on tutkittava sitä, ovatko tyypilaskeumiin sovellettavat raja- ja kynnysarvot yhteensopivia luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan kanssa (jäljempänä C kohta).

33. Asian C-239/17 laiduntamista ja lannoitusta koskevat erityiskysymykset käsitellään seuraavassa osassa (jäljempänä D kohta).

34. Lopuksi tarkastelen yhteenvedonomaaisesti sitä, missä määrin luontodirektiivin 6 artikla sallii esitetyn valossa PAS:n kaltaiset toimenpiteet (jäljempänä E kohta).

A Asiassa C-294/17 esitetty toinen kysymys – Lupien myöntäminen hankkeille PAS:n mukaan

35. Asiassa C-294/17 esittämällään toisella kysymyksellä Raad van State haluaa tietää, onko luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdan kanssa yhteensopivaa se, että suojelualueella tyypilaskeumia aiheuttavan toiminnon vaikutuksia alueen suojelutavoitteisiin ei arvioida erikseen, vaan luvan perustana käytetään sellaista ohjelmaa varten tehtyä vaikutusten arviointia, jonka mukaan määrättyä tyypilaskeuman kokonaismäärän lisääntymistä pidetään yhteensopivana alueen suojelutavoitteiden kanssa.

36. Osoitan seuraavaksi, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta ei välttämättä edellytä suunnitelmien ja hankkeiden erillistä arviointia, ja tarkastelen sen jälkeen vaatimuksia, joita ohjelmakeskeiselle kokonaisarviointille on asetettava.

1 Erillinen arviointi vai ohjelmakeskeinen kokonaisarviointi?

37. Luontodirektiivin 6 artiklassa säädetään useista velvoitteista ja menettelyistä, joiden, kuten 2 artiklan 2 kohdassa säädetään, tavoitteena on Euroopan unionin tärkeinä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen ja tarvittaessa ennalleen saattaminen.¹²

38. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa säädetään arviointimenettelystä, jonka tarkoituksena on varmistaa ennakkoon, että suunnitelma tai hanke, joka ei liity suoraan alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen mutta joka on omiaan vaikuttamaan tällaiseen alueeseen merkittävästi, hyväksytään vain, jos se ei vaikuta (tosiasiallisesti) alueen koskemattomuuteen.¹³

¹² Tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 31 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsäalue) (C-441/17, EU:C:2018:255, 106 kohta).

¹³ Tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 34 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio/Puola (Białowieżan metsäalue) (C-441/17, EU:C:2018:255, 108 kohta).

39. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan tällaiset suunnitelmat tai hankkeet on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin, mikäli objektiivisten seikkojen perusteella ei voida sulkea pois sitä, että ne vaikuttavat kyseiseen alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien ja hankkeiden kanssa.¹⁴ Tässä yhteydessä on paras tieteellinen tieto huomioiden selvitettävä kaikki suunnitelman tai hankkeen seikat, jotka voivat vaikuttaa kyseiselle alueelle vahvistettuihin suojelutavoitteisiin.¹⁵ Tämä arviointi on suoritettava sen alueen, jota suunnitelma tai hanke koskee, erityispiirteet ja erityiset ympäristöolot huomioon ottaen.¹⁶

40. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen ohjenuorana on näin ollen suunnitelmien ja hankkeiden erillinen arviointi.

41. Pääasioiden kohteena on typpilaskeuman mahdollinen vaikutus suojelualueisiin. Ominaista tälle on se, että päästöt ovat peräisin useista eri lähteistä.¹⁷ Näin ollen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon kaikki typen eri lähteet, jotka aiheuttavat typpilaskeumia tietyllä suojelualueella. Arvioinnissa on nimittäin selvitettävä kaikki suunnitelman tai hankkeen seikat, jotka voivat joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa vaikuttaa alueen suojelutavoitteisiin.¹⁸

42. Tällaisen kokonaisvaltaisen tarkastelun, joka PAS:ssä on toteutettu, puuttuminen tekisi kumulatiivisten vaikutusten arvioinnista erittäin alttiin virheille. Vaarana olisi aina, että tietyt lähteet jäisivät huomioimatta tai niitä ei huomioitaisi yhdenmukaisesti muita hankkeita koskevien arviointien kanssa. Tämä riski olisi suuri etenkin silloin, kun erillisiä arviointeja suoritetaan rinnakkain.

43. Näin ollen kaikkien suojelualueita koskevien typpilaskeumien kokonaisarviointi on paitsi suotavaa myös välttämätöntä, kun tiettyjen typen lähteiden vaikutukset alueen suojelutavoitteisiin on arvioitava.

44. Sen vuoksi on periaatteessa pidettävä myönteisenä sitä, että mahdollisten typpilaskeumien vaikutuksia suojelualueeseen koskeva arviointi koordinoidaan keskitettyyn suunnitteluvälineeseen, jossa vahvistetaan, mikä typpilaskeumamäärä on sallittu yksittäisillä suojelualueilla.

2 Vaatimukset typpilaskeumien koordinointiin käytettävälle ympäristövaikutusten kokonaisarviointiohjelmalle

45. Se, että kattava koordinoitinväline on parempi vaihtoehto kuin lukuisat erilliset arvoinnit, ei tarkoita sitä, että PAS täyttää kaikki luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa säädetyn asianmukaisen arvoinnin vaatimukset.

46. Kuten edellä on esitetty, luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisessa alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnissa on selvitettävä, paras tieteellinen tieto huomioiden, kaikki suunnitelman tai hankkeen seikat, jotka erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa voivat vaikuttaa kyseiselle alueelle vahvistettuihin suojelutavoitteisiin.¹⁹

14 Tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 45 kohta); tuomio 13.12.2007, komissio v. Irlanti (C-418/04, EU:C:2007:780, 238 kohta); tuomio 26.5.2011, komissio v. Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, 53 kohta) ja tuomio 12.4.2018, People Over Wind ja Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, 34 kohta).

15 Tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 51 kohta); tuomio 26.4.2017, komissio v. Saksa (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, 57 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsäalue) (C-441/17, EU:C:2018:255, 113 kohta).

16 Tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 49 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsäalue) (C-441/17, EU:C:2018:255, 112 kohta).

17 Balla, Müller-Pfannenstiel, Lüttmann & Uhl, "Eutrophierende Stickstoffeinträge als aktuelles Problem der FFH-Verträglichkeitsprüfung", *Natur und Recht* 2010, 616 (617).

18 Tuomio 26.4.2017, komissio v. Saksa (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, 57 kohta).

19 Ks. edellä 39 kohta.

47. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu arviointi ei siten saa jäädä puutteelliseksi. Sen pitää sisältää täydelliset, täsmälliset ja lopulliset johtopäätökset, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily suunniteltujen toimintojen vaikutuksista kyseiselle suojelualueelle.²⁰

48. Sama koskee suojelualueiden ulkopuolella toteutettavia hankkeita, mikäli niillä voi olla merkittäviä vaikutuksia näihin alueisiin.²¹

a) Arvioinnin olennaiset osat

49. Ohjelmakeskeiselle kokonaisarvioinnille asetetut vaatimukset ovat merkittäviä erityisesti sen vuoksi, että johtopäätökset eivät saa jättää vähäisintäkään tilaa perustellulle tieteelliselle epäilylle.

50. Ensin on vahvistettava, kuinka paljon tyyppiä koordinoitavat yksittäishankkeet tuottavat ja mikä osa tästä määrästä päättyy kunkin suojelualueen tyyppiin herkkiin luontotyyppisiin.

51. Erityisesti jokaiselle suojelualueen pinta-alalle, jolla suojeltavia luontotyyppiä sijaitsee, on vahvistettava se tyypilaskeuman määrä, jonka arvioitu yksittäishanke *enintään* tuottaa. Se, kuinka tiheä arviointiasteikon pitää maantieteellisesti olla (mitkä viljelylohkot on arvioitava erikseen), riippuu siitä, kuinka suuria laskeumien pinta-alamuotoiset erot voivat olla.

52. Samalla on määritettävä, mikä on olemassa olevien toimintojen aiheuttama tyyppien kokonaiskuormitus näillä pinta-aloilla. Tämän johdosta arviointia ei voida rajoittaa vain tietyille sektoreille, kuten maatalouteen. Kaikki tyyppien lähteet, kuten myös liikenne, teollisuus ja kotitaloudet, on otettava huomioon.

53. Lisäksi on huomioitava kaikki muutkin tekijät, jotka yhdessä tyypilaskeumien kanssa voivat vaikuttaa haitallisesti suojelualueisiin.

54. Kuten Tanska suullisessa käsittelyssä perustellusti esitti, tässä voidaan tukeutua arvioituihin määriin, sillä alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointi on väistämättä ennuste kyseisten toimintojen myöhemmistä vaikutuksista.

55. Arvioitujen määrien pitää kuitenkin vastata kyseessä olevien luontotyyppien ja lajien herkkyyttä sekä tyypilaskeuman vaikutusten tosiasiallista riskiä. Ainoastaan karkeiden keskiarvojen vahvistaminen ja kuormituksen paikallisten tai tilapäisten huippuarvojen huomiotta jättäminen ei riitä, jos nämä huippuarvot yksistään voivat vaikuttaa alueen suojelutavoitteisiin.

b) Tyyppien sallitun kokonaislaskeuman määrä

56. Kokonaisvaltaiseen arviointiin käytettävässä koordinoitavilinjassa olennaista on kuitenkin tyypilaskeumien sallitun kokonaismäärän vahvistaminen suojeltavissa luontotyypeissä.

²⁰ Tuomio 11.4.2013, Sweetman ym. (C-258/11, EU:C:2013:220, 44 kohta); tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 50 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieża metsäalue) (C-441/17, EU:C:2018:255, 114 kohta).

²¹ Tuomio 10.1.2006, komissio v. Saksa (C-98/03, EU:C:2006:3, 45 kohta) ja tuomio 26.4.2017, komissio v. Saksa (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, 29–31 kohta).

57. Suunnitelmat tai hankkeet voivat vaikuttaa merkittävästi suojelualueeseen, jos ne uhkaavat tälle alueelle vahvistettuja suojelutavoitteita.²² Jotta alueen koskemattomuus, sellaisena kuin siitä säädetään luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä, ei vaarantuisi, sen suotuisa suojelun taso on säilytettävä. Koskemattomuuden varmistamiseksi alueen perusominaisuudet, jotka liittyvät suojeltavaan luontotyyppiin, jonka säilyttämiseksi alue on otettu yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon direktiivin tarkoituksen mukaisesti, on säilytettävä pysyvästi.²³ Tämän pitää koskea myös suojeltuja lajeja.

58. Kun luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohtaa sovelletaan typpilaskeumiin, tavoitteena ei näin ollen voi olla nykyisen kuormitustason säilyttäminen tai alittaminen. Sen sijaan lähtökohtana on pidettävä suojelualueen suojelutavoitteita eli alueella suojeltavien luontotyyppien ja lajien säilyttämistä vähintään tilassa, jossa ne olivat silloin, kun 6 artiklan 2 ja 3 kohtaa alettiin soveltaa.

59. Mikäli nämä suojelukohteet eivät ole suotuisalla suojelun tasolla, säilyttämisvelvoite kohdistuu vähintään käytettävissä oleviin mahdollisuuksiin tällaisen suojelun tason saavuttamiseksi tulevaisuudessa. Luontodirektiivin 1 artiklan e ja i alakohdan mukaisen suotuisan suojelun tason määritelmän mukaan nimittäin vain tällainen suojelun taso voi taata kunkin luontotyyppin ja lajin eloonjäämisen pitkällä aikavälillä. Sellainen kuormituksen taso, joka jatkuvasti estää suotuisan suojelun tason saavuttamisen, vaarantaa tämän päämäärän toteutumisen. Se olisi näin ollen omiaan vaikuttamaan kyseisen alueen koskemattomuuteen.

60. Sitä, että Raad van Staten mukaan typen kokonaislaskeumat ovat vähenemässä, on toki pidettävä myönteisenä asiana, mutta se ei välttämättä yksistään riitä. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa nimittäin edellytetään kuormituksen tason laskemista niin paljon, että suotuisa suojelun taso voidaan saavuttaa pitkällä aikavälillä.

61. Tätä tarkoitusta varten jokaiselle luontotyyppille ja mahdollisesti myös tietyille elinympäristöille, joihin sovelletaan erityisiä edellytyksiä, on vahvistettava ainakin sallitun kokonaiskuormituksen raja-arvo.

62. Näyttää olevan vaikeaa ja jopa mahdotonta hyväksyä arvoja, jotka ovat korkeampia kuin kriittiset kuormitukset. Arvoissa on vahvistettava kasvillisuustyypeille tai muille suojelukohteille luonnontieteellisesti perustellut kuormitusrajat, joiden noudattamisen tuloksena päästölaskemista ei ole odotettavissa merkittäviä haittoja pidemmälläkään aikavälillä.²⁴ Tutkijat ovat tunnistanee typen kriittisiä kuormituksia luontodirektiivin mukaan suojeltavissa luontotyypeissä Alankomaissa.²⁵

63. Lisäksi voidaan joutua ottamaan huomioon se, missä määrin yksittäiset suojeltavat luontotyypit ovat jo pidemmän ajan altistuneet typpilaskeumien ylikuormitukselle. Ensinnäkin tällaisten laskeumien perusteella voidaan olettaa, että luontotyyppien tila on jo huonontunut, etenkin kasvilajien osalta. Toisaalta tällaisilla alueilla saattaa olla jo ennestään korkea typen taustakuormitus, jonka on poistuttava tai joka pitäisi muilla keinoin hävittää ennen kuin luontotyypit voivat kehittyä alueen suojelutavoitteiden mukaisesti. Näin ollen saattaisi olla perusteltua hyväksyä ainoastaan kriittiset kuormitukset alittava typpilaskeuman lisäksi, kunnes olemassa olevat typpivarastot ovat poistuneet.

22 Tuomio 11.4.2013, Sweetman ym. (C-258/11, EU:C:2013:220, 30 kohta) ja tuomio 15.5.2014, Briels ym. (C-521/12, EU:C:2014:330, 20 kohta).

23 Tuomio 11.4.2013, Sweetman ym. (C-258/11, EU:C:2013:220, 39 kohta); tuomio 15.5.2014, Briels ym. (C-521/12, EU:C:2014:330, 21 kohta); tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 47 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsäalue) (C-441/17, EU:C:2018:255, 116 kohta).

24 Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuim, Saksa) 28.3.2013, A44 – Kammmolch (9 A 22.11, DE:BVerwG:2013:280313 U9A22.11.0, 61 kohta). Tämä vastaa kansainvälisen tiedeyhteisön hyväksymää määritelmää, ks. Nilsson, J., & Grennfelt, P. (1988), "Critical loads for sulphur and nitrogen. Report from a workshop held at skokloster", Sweden 19–24 March, 1988. *NORD miljörapport* 1988:15. Copenhagen: NORD: "a quantitative estimate of exposure to one or more pollutants below which significant harmful effects on specified sensitive elements of the environment do not occur according to present knowledge".

25 Ks. Alankomaihin liittyen van Dobben, H. F., Bobbink, R., Bal, D., & van Hinsberg, A. (2014), *Overview of critical loads for nitrogen deposition for Natura 2000 habitat types occurring in The Netherlands*, Alterra report 2488. Wageningen: Alterra.

64. Kansallisen toimivaltaisen tuomioistuimen on näiden perustelujen valossa tutkittava, ovatko kriittiset kuormitukset tai muut arvot tutkitusti niin varmoja, ettei ole vähäisintäkään tieteellisesti perusteltua syytä epäillä sitä, että niitä noudatettaessa ei vaikuteta alueen koskemattomuuteen.

65. Kuten asian C-294/17 ennakkoratkaisupyyntöstä käy ilmi, ylikuormituksen indikaattorina käytetään monilla suojelualueilla kriittisten kuormitusten²⁶ ylitystä eli vuotuisia typpilaskeumia, jotka ovat korkeampia kuin kriittiset kuormitukset. PAS:n vahvistamisen yhteydessä kriittisten kuormien asettamista viitearvoiksi pidettiin ilmeisesti kuitenkin epärealistisena ja poliittisesti mahdottomana toteuttaa.²⁷ Sen sijaan PAS:n tavoitteeksi kuvataan tasapainon saavuttamista luonnon saaman hyödyn ja yhteiskunnalle aiheutuvien haittojen välillä.²⁸

66. Jos tämä määritelmä todella pitää paikkansa, PAS ei sovellu hankkeiden hyväksymiseen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Hyödyn ja haittojen punnintaan pitäisi sen sijaan soveltaa 6 artiklan 4 kohtaa. Ennakkoratkaisupyyntö ei kuitenkaan anna unionin tuomioistuimelle mahdollisuutta ottaa kantaa tähän seikkaan.

3 Välipäätelmä

67. Asiassa C-294/17 esitettyyn toiseen kysymykseen on siis vastattava siten, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohta eivät ole esteenä sille, että vaikutusten arviointi sellaista ohjelmaa varten, jossa on arvioitu tietty typpilaskeuman kokonaismäärä, asetetaan erillisen luvan myöntämisen perusteeksi hankkeelle tai muulle toimelle, joka aiheuttaa suojelualueilla typpilaskeumia, jotka vaihtelevat ohjelmassa vahvistetun marginaalin sisällä. Mainitun arvioinnin pitää kuitenkin sisältää täydelliset, täsmälliset ja lopulliset päätelmät, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily laskeumien vaikutuksista. Tämä edellyttää, että jokaisen yksittäisen hankkeen ja alan osalta suojelualueilla, joilla on suojeltavia luontotyyppisiä, voidaan taata, että typpilaskeumien sallittu kokonaismäärä ei pitkällä aikavälillä vaaranna alueella suojeltavien luontotyyppien ja lajien säilymistä sekä edellytyksiä hyvän suojelun tason saavuttamiseen.

B Asiassa C-293/17 esitetyt kysymykset 5–7a ja asiassa C-294/17 esitetyt kysymykset 3–5a – Hankkeesta riippumattomien toimenpiteiden huomiointi

68. Raad van State haluaa useilla molemmissa asioissa esittämillään kysymyksillä tietää, voidaanko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa arvioinnissa ottaa huomioon tietyt toimenpiteet ja kehitys, jotka eivät ole välittömässä yhteydessä kulloinkin arvioitavana olevaan suunnitelmaan tai hankkeeseen. Raad van State haluaa erityisesti tietää, saadaanko typpilaskeumien odotettavissa oleva autonominen vähentyminen ottaa huomioon (kuudes kysymys asiassa C-293/17 ja neljäs kysymys asiassa C-294/17). Kyse on yhtäältä toimenpiteistä, jotka vähentävät muista lähteistä peräisin olevia typpipäästöjä, ja toisaalta ennallistamistoimista suojeltavien alueiden herkissä luontotyypeissä, ja niiden tarkoituksena on varata marginaalia muita typpilaskeumia varten.

69. Raad van State kysyy vielä erikseen, voidaanko nämä toimenpiteet ottaa huomioon, kun ne suoritetaan luontodirektiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla (kysymykset 5 ja 5a asiassa C-293/17 ja kysymykset 3 ja 3a asiassa C-294/17) tai suojelutoimenpiteenä tuomion Briels²⁹ 28 kohdassa tarkoitettulla tavalla (kysymykset 7 ja 7a asiassa C-293/17 sekä kysymykset 5 ja 5a asiassa C-294/17). En kuitenkaan pidä tällaista erottelua tarkoituksenmukaisena. Kun hanke hyväksytään luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan, 6 artiklan 2 kohdan rinnakkainen soveltaminen ei ole

26 Ennakkoratkaisupyyntö 6.1 kohta asiassa C-294/17.

27 De Heer M., Roozen F., Maas R., The integrated approach to nitrogen in the Netherlands: “A preliminary review from a societal, scientific, juridical and practical perspective”, *Journal for Nature Conservation* 35 (2017) 101 (106).

28 Sama kuin edellä, s. 107.

29 Tuomio 15.5.2014, Briels ym. (C-521/12, EU:C:2014:330).

asianmukaista.³⁰ Lisäksi 6 artiklan 1 kohdan mukaiset toimenpiteet ovat välittömässä yhteydessä alueen käyttöön tai ovat käytön kannalta tarpeellisia, mutta ne eivät ole 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun arvioinnin kohteena. Riippumatta kyseisten toimenpiteiden oikeudellisesta arvioinnista ratkaisevana on pidettävä sitä, voidaanko niiden johdosta todeta, etteivät lisääntyneet typpilaskeumat vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen.

70. Tarkastelen seuraavaksi hankkeesta riippumattomien toimenpiteiden huomioon ottamisen oikeusperustaa (1 kohta) ja sen jälkeen erikseen muista lähteistä peräisin olevien typpipäästöjen vähentämistä (2 kohta) sekä suojelualueilla toteutettavia ennallistamistoimia (3 kohta) ja tulevan kehityksen huomioon ottamista, mukaan lukien typpipäästöjen ennakoitu vähentyminen (4 kohta).

1 Oikeusperusta

71. Unionin tuomioistuin on vahvistanut, että toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua arviointia suorittaessaan huomioitava hankkeeseen sisältyvät suojelutoimenpiteet, joiden tarkoituksena on *välttää tai vähentää* suoraan kyseiselle alueelle aiheutuvia haitallisia vaikutuksia, sen takaamiseksi, ettei hanke vaikuta alueen koskemattomuuteen.³¹

72. Sitä vastoin hanketta varten suunniteltuja suojelutoimenpiteitä, joilla pyritään *korvaamaan* sen haitalliset vaikutukset Natura 2000 -alueeseen, ei voida ottaa huomioon kyseisen hankkeen alueelle aiheuttamien vaikutusten arvioinnissa, josta säädetään luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa.³²

73. Toimenpiteet, joiden tarkoituksena ei ole välttää tai vähentää hankkeen haitallisia vaikutuksia luontotyyppiin vaan joilla pyritään korvaamaan ne myöhemmin, eivät nimittäin ole luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja suojelutoimenpiteitä, jotka takaavat sen, ettei hanke vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen.³³

74. Rajanveto haittojen lieventämiseen tähtäävien toimenpiteiden, joihin voidaan soveltaa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa, ja korvaavien toimenpiteiden, joihin sanottua kohtaa ei voida soveltaa, vastaa SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistettua periaatetta, jonka mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä.³⁴ Tämä tavoite on ennalta varautumisen periaatteen tavoin yhteisön ympäristöpolitiikan ja näin ollen myös luontodirektiivin perusta. Se korostuu erityisesti luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa, sillä alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin tavoitteena on yksilöidä ja ehkäistä vaikutukset, joita tarkasteltavana oleva suunnitelma tai hanke voi aiheuttaa alueelle. Suunnitelmaa tai hanketta tarkastellaan näin ollen mahdollisena ympäristövaikutusten lähteenä.

75. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa ei sitä vastoin säädetä mahdollisuudesta korvata suunnitelman tai hankkeen aiheuttamat vaikutukset suojelualueille.³⁵ Se olisi ilmiselvästi myös vastoin periaatetta, jonka mukaan ympäristövahingot on torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä.

30 Tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 35 kohta).

31 Tuomio 15.5.2014, Briels ym. (C-521/12, EU:C:2014:330, 28 kohta) ja tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 54 kohta).

32 Tuomio 15.5.2014, Briels ym. (C-521/12, EU:C:2014:330, 29 kohta) ja tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 48 kohta).

33 Tuomio 15.5.2014, Briels ym. (C-521/12, EU:C:2014:330, 31 kohta).

34 Ks. julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus asiassa Grace ja Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, 76 kohta).

35 Ks. tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 57 kohta).

76. Lisäksi unionin tuomioistuin korostaa, että tulevaisuudessa toteutettavien korvaavien toimenpiteiden vaikutuksia on vaikea arvioida riittävällä varmuudella³⁶ ja että riskinä on luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan kiertäminen, kun sanotussa kohdassa säädetty korvaavat toimenpiteet on nimenomaisesti tarkoitettu varmistamaan Natura 2000:n yleisen kokonaisuuden säilyminen yhtenäisenä, mutta niiden toteuttamiseen liittyy muita vaatimuksia.³⁷

77. Tanska esittää perustellusti, että alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin pitää olla täydellinen. Näin ollen siinä pitää luonnollisesti huomioida kaikki muutkin kuin hankkeeseen välittömästi kuuluvat tekijät, jotka voivat liittyä hankkeen vaikutuksiin suojelualueella. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa viitataan perustellusti suunnitelmiin ja hankkeisiin, jotka saattavat vaikuttaa merkittävästi alueeseen joko erikseen tai *yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa*.

78. Kun luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa tulkitaan, on kuitenkin erotettava toisistaan tarkasteltavana olevan vaikutuksen lähteellä suoritettavat toimenpiteet ja muut toimenpiteet. Mikäli hankkeen aiheuttama haitta lieventävän toimenpiteen johdosta poistuu tai muuttuu vähäpätöiseksi, toimivaltaiset viranomaiset voivat hyväksyä hankkeen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Muilla toimenpiteillä, jotka eivät kohdistu tarkasteltavana olevaan lähteeseen, ei sen sijaan ole merkitystä hankkeen aiheuttamille vaikutuksille. Näiden muiden toimenpiteiden myönteisillä vaikutuksilla ei etenkään voida yksinkertaisesti kompensoida niitä haitallisia vaikutuksia, joita hanke aiheuttaa.

79. Tällaiset toimenpiteet voivat olla peruste 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun hankkeen hyväksymiselle vain, mikäli ne vähentävät suojelualueen kokonaiskuormitusta tai suojelualueen herkkyyttä vaikutuksiin nähden niin paljon, että hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen. Mikäli haitalliset vaikutukset kokonaisuudessaan vähentyvät mutta hanke silti vaikuttaa suojeltuun alueeseen, ainakaan mitään samantyyppisiä lisävaikutuksia ei luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan voida sallia.

80. Typpilaskeumia koskeva esimerkki havainnollistaa tämän: typpilaskeumien vähentäminen tietyllä määrällä, kuten 1 kg/N/ha/vuosi, jotta laskeumia saataisiin lisätä samassa määrässä, ei riitä, mikäli suojeltava luontotyyppi altistuu edelleen liian korkealle typpikuormitukselle. Uusia laskeumia voidaan sallia vain, mikäli kokonaislaskeuma, johon ne sisältyvät, on niin vähäinen, ettei se vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen.

81. Lisäksi on todettava, että jäsenvaltiot ovat, uuden hankkeen hyväksymisestä riippumatta, 6 artiklan 2 kohdan mukaan joka tapauksessa velvollisia toteuttamaan erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä haittojen – kuten typen ylikuormituksen – torjumiseksi.³⁸

2 Ennakkoratkaisupyyntöissä tarkoitetut lähdeettä koskevat toimenpiteet

82. Ennakkoratkaisupyyntöistä käy ilmi, että viides kysymys asiassa C-293/17 ja kolmas kysymys asiassa C-294/17 liittyvät toimenpiteisiin, jotka koskevat lähdeettä ja joiden toteuttaminen esimerkiksi vähentää muiden maatalousyritysten eläinsuojista peräisin olevia typpipäästöjä. Niitä koskevat säännökset on yleensä huomioitava, kun maatalousyrityksen toiminta muuttuu tai laajentuu.

36 Tuomio 15.5.2014, Briels ym. (C-521/12, EU:C:2014:330, 32 kohta).

37 Tuomio 15.5.2014, Briels ym. (C-521/12, EU:C:2014:330, 33 kohta ja seur. kohdat).

38 Tuomio 24.11.2011, komissio v. Espanja (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, 126 ja 142 kohta) ja tuomio 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen ym. (C-399/14, EU:C:2016:10, 41–43 kohta).

83. Nyt käsiteltävinä olevissa pääasioissa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisen arvioinnin kohteena eivät kuitenkaan ole nämä lähteet vaan *muut* lähteet. Näistä muista typen lähteistä peräisin olevien päästöjen vähentyminen ei estä eikä myöskään vähennä laskeumia, joita kulloinkin tarkasteltavana oleva yritys aiheuttaa. Niitä ei näin ollen voida sellaisenaan eikä osittainkaan vähentää tyyppipäästöistä, joita 6 artiklan 3 kohdan hyväksynnän kohteena oleva maatalousyritys aiheuttaa.

84. Ainoastaan siinä tapauksessa, että muilla lähteillä toteutettavat toimenpiteet vähentävät suojelualueen typpilaskeumia niin paljon kyseessä oleville luontotyypeille vahvistettujen arvojen alle, että riittävä marginaali syntyy uusille typpilaskeumille ja kokonaiskuormitus siis vastaa edellä määriteltyä standardia,³⁹ uusia laskeumia voidaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan nojalla sallia.

3 Toimenpiteet suojelualueilla

85. Raad van Staten seitsemännessä kysymyksessä (asia C-293/17) ja viidennessä kysymyksessä (asia C-294/17) esittämiä toimenpiteitä suojelualueilla ei myöskään voida hyväksyä integroiduiksi suojelutoimenpiteiksi, joita voitaisiin käyttää haittojen lieventämiseen.

86. Raad van State ilmoittaa tosin, että kansallisen oikeuskäytännön mukaan suojelualueilla toteutettavat ennallistamistoimet, jotka liittyvät suunnitelman tai hankkeen toteuttamiseen ja sen lisäksi olemassa olevaan käyttöön, katsotaan haittoja lieventäviksi toimenpiteiksi, mikäli niiden tarkoituksena on ehkäistä tai vähentää paikallisia seurauksia suojeltavissa luontotyypeissä, ja suunnitelma tai hanke vaikuttaisi kielteisesti kyseisiin luontotyyppeihin, jos näitä toimenpiteitä ei toteutettaisi. Myös tässä on kyse hankkeen välittömien seurausten lieventämisestä.⁴⁰

87. Suojelualueillakaan toteutetut toimenpiteet eivät kuitenkaan vaikuta arvioitavana olevien typpilaskeumien lähteeseen, vaan ne vaikuttavat siellä, missä laskeumia esiintyy. Lisäksi niitä ei ole tarkoitettu ehkäisemään arvioitavana olevan hankkeen laskeumia vaan parhaassakin tapauksessa vain korjaamaan ne jälkikäteen. Yleensä ne eivät kuitenkaan kohdistu erityisesti kyseisen hankkeen typpilaskeumiin vaan erotuksetta monista erilaisista lähteistä peräisin oleviin laskeumiin.

88. Toisin kuin Raad van State esittää, Moorbург-tuomio ei johda poikkeavaan johtopäätökseen. Tässä asiassa unionin tuomioistuin tutki, voidaanko kalatie ottaa huomioon sen vahvistamiseksi, etteivät voimalan jäähdytyksen aiheuttamat kalakuolemat vaikuta suojelualueiden koskemattomuuteen.⁴¹ Tämä oletama perustui siihen, että vaikka voimalan läheisyydessä tapahtuvat kalakuolemat vähentävät suojelualueille kutemaan vaeltavien kalojen määrää, haittaa voidaan kuitenkin kompensoida kalatien avulla, koska tämä toimenpide lisää suojelualueille pääsevien kalojen määrää.

89. Unionin tuomioistuin ei ole tässä tapauksessa ottanut kantaa siihen, voidaanko tällainen kompensatio katsoa haittoja lieventäväksi toimenpiteeksi, vaan on ainoastaan vahvistanut sen, että kalatien edut eivät olleet tiedossa silloin, kun voimalalle myönnettiin lupa, eikä niitä näin ollen voitu vielä silloin osoittaa. Jo tällä päätelmällään unionin tuomioistuin totesi, että luvan myöntämisessä ei ole noudatettu luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa, eikä sen vahvistaminen, saadaanko tällainen toimenpide mainittua säännöstä tulkittaessa ylipäänsä ottaa huomioon, ole enää ollut tarpeen.

³⁹ Ks. edellä 56 kohta ja seur. kohdat.

⁴⁰ Ennakkoratkaisupyyntö 10.16. ja 10.35. kohta asiassa C-294/17.

⁴¹ Tuomio 26.4.2017, komissio v. Saksa (C-142/16, EU:C:2017:301, 38 kohta).

90. Alankomaat väittää kuitenkin, että tämänkaltaisten toimenpiteiden tuloksena typpilaskeumia voidaan suojelualueilla lisätä ilman, että se vaikuttaa suojeltavien luontotyyppien koskemattomuuteen. Joillakin toimenpiteillä näyttääkin olevan tällainen vaikutus. Näistä voidaan mainita usein toistuva ruohonleikkuu ja leikatun ruohon pois kerääminen, kasvillisuuden kulotus, soiden ennallistaminen ja voimakkaasti typpipitoisen maan poistaminen.⁴² Kansallisten tuomioistuinten tehtävä on arvioida kulloinkin valitut toimenpiteet niiden mahdolliset haitat huomioiden.⁴³

91. Jos käy ilmi, että näiden toimenpiteiden johdosta tosiasiallisesti muodostuu marginaalia uusia typpilaskeumia varten eli kuormitusraja nousee siten, että kokonaiskuormitus pysyy sen alapuolella, se voidaan asettaa uusien suunnitelmien ja hankkeiden käytettäväksi.

4 Tuleva kehitys

92. Yhteistä kaikille tähän saakka tarkastelluille hankkeista riippumattomille toimenpiteille on se, että niiden vaikutukset eivät ole vielä toteutuneet vaan ne ovat yleensä odotettavissa vasta tulevaisuudessa. Raad van State haluaa tämän johdosta kysymyksillään 5a ja 7a asiassa C-293/17 sekä kysymyksillään 3a ja 5a asiassa C-294/17 tietää, missä määrin tällä ajallisella tekijällä on merkitystä toimenpiteiden arvioinnissa ja voidaanko tuleva kehitys ottaa huomioon sillä perusteella, että sanottuja toimenpiteitä valvotaan ja tarvittaessa toteutetaan mukauttamisia. Kuudes kysymys asiassa C-293/17 ja neljäs kysymys asiassa C-294/14 tuovat esiin saman problematiikan, joka liittyy typpilaskeumien ennakoituun yleiseen vähentymiseen.

93. Näin ollen on selvitettävä, voidaanko hankkeita hyväksyä sillä oletuksella, että PAS:n mukaisesti toteutettavat toimenpiteet lähteellä ja suojelualueilla sekä muista syistä johtuva typpipäästöjen vähentyminen kasvattavat tulevaisuudessa marginaalia uusille typpilaskeumille, vaikka lopputuloksesta ei vielä olla varmoja.

94. Hankkeen hyväksymistä koskevan päätöksen tekohetkellä ei kuitenkaan saa olla minkäänlaista perusteltua tieteellistä epäilyä hankkeen haitallisista vaikutuksista kyseiseen suojelualueeseen.⁴⁴ Tämän riman ylittäminen on tulevaisuudessa toteutettavien toimenpiteiden ja tulevan kehityksen osalta luonnollisesti erittäin vaikeaa, kun pohditaan toimenpiteiden vaikutuksia tai myös varmuutta siitä, toteutuvatko mainitut toimenpiteet tai kehitys ylipäänsä.

95. Tämän väistämättömän epävarmuustekijän vuoksi unionin tuomioistuin on myös suhtautunut kielteisesti uusien luontotyyppien myönteisten vaikutusten, kun tällaisten luontotyyppien pitää ensin syntyä, huomioon ottamiseen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa vaikutusten arvioinnissa.⁴⁵ Unionin tuomioistuin ei tältä osin pidä riittävänä myöskään sitä, että toimenpiteitä valvotaan ja tarvittaessa toteutetaan mukauttamisia.⁴⁶

96. PAS:n kohdalla ei voi olla toisin.

42 L. Jones u. a., "Can on-site management mitigate nitrogen deposition impacts in non-wooded habitats?", *Biological Conservation*, Volume 212, Part B, 2017, s. 464–475, <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.06.012> (siteerattu sivusto <http://eprints.whiterose.ac.uk/102105/>).

43 Jones ym., siteeraus alaviitteessä 42.

44 Tuomio 26.10.2006, komissio v. Portugali (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, 24 kohta); tuomio 26.4.2017, komissio v. Saksa (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, 42 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsäalue) (C-441/17, EU:C:2018:255, 120 kohta).

45 Tuomio 15.5.2014, Briels ym. (C-521/12, EU:C:2014:330, 32 kohta) ja tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 56 kohta).

46 Tuomio 26.4.2017, komissio v. Saksa (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, 37–45 kohta). Ks. myös tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 27 kohta).

97. Ensi silmäyksellä tämä johtopäätös näyttäisi olevan ristiriidassa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa säädetyn alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin ennakoivan luonteen kanssa.⁴⁷ Suunnitelman tai hankkeen tulevien vaikutusten arviointi perustuu kuitenkin aina ennusteeseen. Ennusteiden epävarmuustekijää ei kuitenkaan tarvitse ottaa huomioon, jos hankkeesta riippumatta toteutetaan toimenpiteitä, joilla varmistetaan sellaiset edellytykset, että hankkeen haitalliset vaikutukset eivät vaaranna suojelualueiden koskemattomuutta.

5 Välipäätelmä

98. Näin ollen kysymyksiin 5–7a asiassa C-293/17 sekä kysymyksiin 3–5a asiassa C-294/17 on vastattava siten, että

- muiden lähteiden tyyppilaskeumien vähentämistä koskevat toimenpiteet
- kyseisten alueiden typelle herkkien luontotyyppien vahvistamiseksi toteutettavat ennallistamistoimenpiteet ja
- tyyppilaskeumien autonominen vähentyminen

voivat olla perusteena sille, että suojelualueiden lisätyypilaskeumat ovat yhteensopivia luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan kanssa, vain mikäli jo luvan myöntämishetkellä on lopullisesti varmaa, että tyyppien kokonaiskuormitus alueella pysyy sellaisen kynnysarvon alapuolella, ettei alueen koskemattomuus vaarannu. Lisätyypilaskeumien hyväksyntään ei sitä vastoin riitä se, että kokonaislaskeuma sinänsä vähentyy, mikäli kyseiset alat siitä huolimatta altistuvat edelleen liian suurelle tyyppikuormitukselle. Pelkkiä ennusteita sanottujen toimenpiteiden tulevista vaikutuksista ja tyyppilaskeumien odotetusta vähentymisestä ei saa ottaa huomioon, kun uusien tyyppilaskeumien hyväksymistä koskeva päätös tehdään.

C Ensimmäinen kysymys asiassa C-294/17 – Tyyppilaskeumien kynnys- ja raja-arvot

99. Ensimmäisellä kysymyksellä asiassa C-294/17 halutaan vastaus siihen, ovatko luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohta esteenä lainsäädännölle, joka johtaa siihen, että hankkeet ja muut toiminnot, jotka aiheuttavat tyyppilaskeumia, jotka eivät ylitä kynnys- tai raja-arvoa, vapautetaan lupavelvoitteesta ja sallitaan näin ilman erillistä hyväksyntää, kun lähtökohtana pidetään sitä, että kaikkien hankkeiden ja muiden toimien, joita lainsäädäntö koskee, kokonaisvaikutukset on arvioitu ennen kyseisen lainsäädännön voimaantuloa.

100. Luontodirektiivi ei, YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdasta poiketen, sisällä nimenomaisia säännöksiä tiettyjen toimintojen luvanvaraisuudesta.

101. Erityisesti luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa ei säädetä tiettyjen toimintojen luvanvaraisuudesta. Luvanvaraisuus tosin näyttää vastaavan mainitun säännöksen tarkoitusta, kun kyse on tiettyjen toimintojen vaikutuksista suojelualueilla, mutta jäsenvaltiot voivat harkintansa mukaan⁴⁸ käyttää myös muita menetelmiä.

⁴⁷ Ks. edellä 54 kohta.

⁴⁸ Tuomio 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen ym. (Waldschlößchenbrücke-silta) (C-399/14, EU:C:2016:10, 40 kohta).

102. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukainen ennakkoarviointi kuitenkin edellyttää tällaista lupavelvollisuutta, koska viranomaiset antavat hyväksyntänsä kyseessä olevalle hankkeelle tai suunnitelmalle arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella. Lupamenettelystä voidaan 6 artiklan 3 kohdan estämättä luopua näin ollen vain, mikäli on selvää, etteivät kyseessä olevat toiminnot edellytä arvioinnin suorittamista.

103. Kuten edellä on jo todettu, vaikutusten arviointi ei ole tarpeen, jos objektiivisin perustein voidaan vahvistaa, että suunnitelma tai hanke ei voi vaikuttaa suojelualueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa.⁴⁹ Sitä vastoin tiettyjä hankeluokkia ei voida vapauttaa arviointivelvoitteesta kriteereillä, joiden perusteella ei voida sulkea pois sitä, että kyseinen suunnitelma tai hanke vaikuttaa merkittävästi kyseessä olevaan suojelualueeseen.⁵⁰ Ratkaisevaa tässä arvioinnissa on, kuten arvioitujen suunnitelmien ja hankkeiden hyväksymisessäkin, aina se, että perusteltu tieteellinen epäily voidaan sulkea pois.

104. Kynnys- tai raja-arvojen vahvistamista lupavelvoitteen perusteeksi, mikä puolestaan edellyttäisi asianmukaisen vaikutusten arvioinnin suorittamista, voidaan pitää yhteensopivana luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan kanssa vain, jos objektiivisten seikkojen perusteella on selvää, että näiden arvojen alapuolella olevat typpilaskeumat eivät erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa voi vaikuttaa merkittävästi suojelualueisiin.⁵¹

105. PAS:ssä vapautetaan lupavelvoitteesta hankkeet, joiden suojelualueille aiheuttamat typpilaskeumat ovat alle kynnysarvon 0,05 moolia/N/ha/vuosi tai alle raja-arvon 0,05–1 moolia/N/ha/vuosi. Voidaan olettaa, että nämä arvot ovat tutkitusti riittävän varmoja hälventääkseen kaiken perustellun tieteellisen epäilyn siitä, että uudet typpilaskeumat näissä määrissä voisivat vaikuttaa merkittävästi suojelualueisiin.

106. Tätä päätelmää tukee lähtökohtaisesti se, että nämä arvot vastaavat vain hyvin pientä murto-osaa kriittisistä kuormituksista typelle erityisen herkissä luontotyypeissä: 0,017 % ja 0,23 % kuormitusrajasta 6 kg/N/ha/vuosi ylänköjen ja tasankoalueiden niukkaravinteisilla järvillä, joissa on pohjaversoiskasvillisuutta (*Littorelletalia uniflora*), (Natura 2000:n koodi 3110), ja 0,01 % –0,2 % kuormitusrajasta 7 kg/N/ha/vuosi luonnontilaisilla keidassoilla (Natura 2000:n koodi 7110). Useimmissa muissa luontotyypeissä kriittiset kuormitukset ovat osin huomattavasti korkeampia.⁵²

107. Lisäksi Alankomaiden ohjelmakeskeisen lähestymistavan raja-arvoista annetun asetuksen (Besluit grenswaarden programmatische aanpak) 2 §:n 3 momentin mukaan raja-arvo 0,05–1 moolia/N/ha/vuosi alennetaan automaattisesti arvoon 0,05 moolia/N/ha/vuosi, mikäli kyseisillä typelle herkillä aloilla laskeumalle varattua marginaalia on jäljellä enää 5 %. Tällaisen sääntelyn vaarana on monista pienistä lähteistä peräisin olevien typpilaskeumien kumuloituminen, ”kuolema tuhannella iskulla” -ilmiö.⁵³

108. Sitä vastoin Saksan Bundesverwaltungsgericht on määritellyt typpilaskeumien de minimis -rajat huomattavasti suurpiirteisemmin. Tieteellinen yksimielisyys nimittäin vallitsee siitä, että luontotyyppien jo ennestään erittäin korkeissa kuormituksissa lisälaskeuma, jonka suuruus on enintään 3 % kriittisestä kuormituksesta, ei voi aiheuttaa merkittäviä muutoksia vallitsevaan tilaan tai rajoittaa

49 Ks. alaviite 14 ja tuomio 10.1.2006, komissio v. Saksa (C-98/03, EU:C:2006:3, 40 kohta).

50 Tuomio 10.1.2006, komissio v. Saksa (C-98/03, EU:C:2006:3, 41 kohta) ja tuomio 26.5.2011, komissio v. Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, 41 kohta).

51 Tuomio 4.3.2010, komissio v. Ranska (C-241/08, EU:C:2010:114, 32 kohta) ja tuomio 26.5.2011, komissio v. Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, 52 kohta).

52 Kriittisiä kuormituksia ovat tarkastelleet Dobben ym., siteeraus alaviitteessä 25.

53 Julkisasiames Sharpstonin ratkaisuehdotus asiassa Sweetman ym. (C-258/11, EU:C:2012:743, 67 kohta).

merkittävästi suotuisan suojelun tason ennalleen saattamista.⁵⁴ Tässä asiassa ei tarvitse ottaa kantaa siihen, onko saksalainen oikeuskäytäntö tältä osin yhteensopiva luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan kanssa. Sekin kuitenkin on osoitus siitä, että Alankomaiden selvästi alhaisemmat kynnys- ja raja-arvot saattavat olla tieteellisesti perusteltuja.

109. Näistä aihetodisteista riippumatta kansallisen toimivaltaisen tuomioistuimen on arvioitava, onko haitallisten vaikutusten merkityksellisyys voitu osoittaa tosiasiallisesti riittävällä varmuudella Alankomaissa sovellettavien kynnys- ja raja-arvojen osalta.

110. Näin ollen ensimmäiseen kysymykseen asiassa C-294/17 on vastattava siten, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohta eivät ole esteenä lainsäädännölle, joka johtaa siihen, että hankkeet ja muut toiminnot, jotka aiheuttavat typpilaskeumia, jotka eivät ylitä kynnys- tai raja-arvoa, vapautetaan lupavelvoitteesta ja sallitaan näin ilman erillistä hyväksyntää, jos objektiivisten seikkojen perusteella on selvää, ettei ole vähäisintäkään tieteellisesti perusteltua syytä epäillä sitä, että nämä typpilaskeumat vaikuttaisivat merkittävästi kyseessä olevaan suojelualueeseen.

D Kysymykset 1–4a ja 8 asiassa C-293/17 – Laiduntamista ja lannoitusta koskeva arviointivelvollisuus

111. Asia C-293/17 koskee kahta maatalouden toimintoa, jotka aiheuttavat typpilaskeumia, nimittäin karjan laiduntamista ja viljelysmaan lannoitusta. Kysymyksillä 1–4a halutaan tietää, edellyttävätkö nämä toiminnot luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaista vaikutusten arviointia. Raad van State haluaa tietää ensin, onko näissä toiminnoissa kyse 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetusta hankkeesta (jäljempänä 1 kohta), ja sen jälkeen, voivatko nämä toiminnot muodostaa maatalousyrityksen kanssa yhden kokonaishankkeen, joka on useissa tapauksissa ollut yhden luvan kohteena, ennen kuin 6 artiklan 3 kohtaa alettiin soveltaa (jäljempänä 2 kohta). Niiden lannoitukseen ja laiduntamiseen kuuluvien uusien toimintojen osalta, joihin on ryhdytty 6 artiklan 3 kohdan soveltamisen aikana, Raad van State haluaa tietää, voidaanko lupavelvoitteesta yksittäistapauksessa luopua, mikäli tämä perustuu arviointiin, jonka mukaan typpilaskeumat eivät keskimäärin tarkasteltuna lisääny näiden toimintojen seurauksena (jäljempänä 3 kohta). Raad van State kysyy lisäksi, siltä osin kuin on kyse 6 artiklan 2 kohdan soveltamisesta lannoitukseen tai laiduntamiseen, onko sanottu säännös pantu asianmukaisella tavalla täytäntöön Alankomaiden lainsäädännössä (jäljempänä 4 kohta).

1 Hankkeeksi luokittelu

112. Tarkastelen aluksi asiassa C-293/17 esitettyä ensimmäistä kysymystä, joka koskee sitä, onko lannoitusta ja lypsukarjan laiduntamista pidettävä hankkeina.

113. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan hankkeet, jotka erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa ovat omiaan vaikuttamaan merkittävästi suojelualueeseen, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat tälle alueelle vahvistettuihin suojelutavoitteisiin.

⁵⁴ Bundesverwaltungsgericht, tuomio 14.4.2010, Hessisch Lichtenau II (DE:BVVerwG:2010:140410U9A5.08.0, 94 kohta).

a) Hankkeen käsite

114. Luontodirektiivissä ei määritellä hankkeen käsitettä. Unionin tuomioistuin on kuitenkin vahvistanut, että YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohda on olennainen luontodirektiivissä tarkoitetun suunnitelman tai hankkeen käsitteen määrittelyssä, sillä luontodirektiivin samoin kuin YVA-direktiivin tavoitteena on estää ympäristöön mahdollisesti vaikuttavien toimintojen hyväksyminen ilman ennalta suoritettavaa ympäristövaikutusten arviointia.⁵⁵

115. Ymmärrän tämän johtopäätöksen siten, että tätä määritelmää vastaavat hankkeet ovat joka tapauksessa myös luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuja hankkeita. Käsitykseni mukaan tällä ei kuitenkaan rajata tyhjentävästi luontodirektiivin mukaista hankkeen käsitettä.⁵⁶

116. Unionin tuomioistuin on korostanut lisäksi, että tiettyjä hankeluokkia ei voida vapauttaa arviointivelvoitteesta kriteereillä, joiden perusteella ei voida sulkea pois sitä, että kyseinen hanke vaikuttaa merkittävästi kyseessä olevaan suojelualueeseen.⁵⁷ Erilaisia poikkeuksia tarkastellessaan unionin tuomioistuin ei ole erikseen arvioinut, onko niissä kyse YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista hankkeista. Sen sijaan pelkästään merkittävän vaikutuksen mahdollisuus on johtanut siihen, että kyseessä olevien toimintojen osalta ei voida tehdä poikkeuksia.⁵⁸

117. Raad van Staten kannasta poiketen YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetty hankkeen määritelmä ei rajaa tyhjentävästi luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua hankkeen käsitettä. Ratkaisevaa on pikemminkin se, voiko kyseinen toiminto vaikuttaa merkittävästi suojelualueeseen. Tätä mahdollisuutta ei voida sulkea pois lannoituksen ja laiduntamisen osalta, sillä niistä aiheutuvat typpilaskeumat voivat vaikuttaa moniin suojeltaviin luontotyypeihin.

118. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole tarpeen tarkastella hankkeen määritelmää pidemmälle kuin mitä siitä YVA-direktiivissä säädetään. Mainitun direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan hankkeella nimittäin tarkoitetaan ”rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista” (ensimmäinen luettelakohta) sekä ”muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen” (toinen luettelakohta). Kuten unionin tuomioistuin on vahvistanut, hankkeena pidetään töitä tai toimenpiteitä, joilla muutetaan tietyn paikan fyysistä olotilaa.⁵⁹ Lannoitus samoin kuin laiduntaminen täyttävät nämä edellytykset.

b) Lannoitus

119. Raad van State katsoo, että lannoitteen levittäminen ei ainakaan silloin ole hanke, kun lannoitetta levitetään maan päälle. Vain siinä tapauksessa, että maahan levitetty lannoite mullataan, on kyse fyysisestä kajoamisesta maaperään siinä merkityksessä kuin siitä säädetään YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan toisessa luettelakohdassa.

⁵⁵ Tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 26 kohta). Ks. myös tuomio 14.1.2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, 38–40 kohta).

⁵⁶ Ks. ratkaisuehdotukseni asiassa Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, 31 kohta).

⁵⁷ Tuomio 10.1.2006, komissio v. Saksa (C-98/03, EU:C:2006:3, 41 kohta).

⁵⁸ Tuomio 10.1.2006, komissio v. Saksa (C-98/03, EU:C:2006:3, 42–44 kohta).

⁵⁹ Tuomio 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym. (C-275/09, EU:C:2011:154, 20, 24 ja 38 kohta) ja tuomio 19.4.2012, Pro-Braine ym. (C-121/11, EU:C:2012:225, 32 kohta).

120. Komissio on kuitenkin perustellusti sitä mieltä, että lannoitus muuttaa maaperän ominaisuuksia käytetystä menetelmästä riippumatta. Lannoituksen luonteenomaisena tavoitteena on maaperän ravinteiden lisääminen. Se, millä tavoin lannoitus tapahtuu – maanviljelijä työstää maata laitteiden avulla tai lannoite (kuten lanta) tunkeutuu maaperään suodattumalla – ei voi olla perusteena erilaiselle kohtelulle. Toisaalta lannoitusta voitaisiin pitää jopa maaperän luonnonvarojen hyödyntämisen vastineena, nimittäin maaperän rikastamisena.

121. Maaperän muuttuminen lannoituksen seurauksena on täysin verrattavissa simpukoiden pyyntiin, jossa merenpohjan yläkerros seulotaan ja jonka unionin tuomioistuin on jo vahvistanut hankkeeksi YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan.⁶⁰

122. Esitetyn perusteella lannoitus on hanke, joka saattaa edellyttää ennakoarvioinnin suorittamista luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

c) Laiduntaminen

123. Karjan laiduntamista sellaisenaan on vaikeampi sisällyttää YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan toisen luetelmakohdan mukaiseen hankkeen määritelmään. Mikäli toiminto, johon sisältyy karjan laiduntaminen tietyllä alalla, luokitellaan muuksi luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamiseksi ja se näin on samalla tasolla kuin säännöksessä mainittu maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen, sama merkitys pitäisi antaa myös peltokasvien viljelylle. Sekä laiduntamisella että viljelyllä nimittäin pyritään hyödyntämään taloudellisesti maaperässä olevia ravinteita. Kuitenkin näitä toimintoja voitaisiin pitää myös maaperän luonnonvarojen hyödyntämisenä.

124. Näin pitkälle menevä pohdinta ei ole kuitenkaan tarpeen, sillä laitumen perustaminen vastaa YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettua ”rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista”. Yleensä laidun aidataan karjan karkaamisen estämiseksi. Aitauksen rakentaminen on hanke.⁶¹ Aitauksen arvioinnissa on puolestaan otettava huomioon sen tarkoitus, joka on laiduntaminen.

125. Mikäli unionin tuomioistuin ei kuitenkaan pitäisi laiduntamista eikä myöskään laitumen perustamista YVA-direktiivin mukaisena hankkeena, laiduntaminen pitäisi vähintään katsoa toiminnoiksi, joka saattaa luontodirektiivissä tarkoitettuna laajasti tulkittuna hankkeena vaikuttaa merkittävästi suojelualueeseen. Se saattaa aiheuttaa typpilaskeumia ja vaikuttaa ainakin alueen kasvillisuuteen. Se, ovatko vaikutukset suojelualueeseen merkittäviä, kuten liikalaiduntaminen, riippuu laiduntamisen laajuudesta ja paikasta ja myös alueen erityisistä suojelutavoitteista.

126. Näin ollen saattaa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan olla tarpeen tutkia, voidaanko karjan laiduntamista pitää yhteensopivana kyseisille suojelualueille vahvistettujen suojelutavoitteiden kanssa.

d) Välipäätelmä

127. Ensimmäiseen kysymykseen asiassa C-293/17 on näin ollen vastattava siten, että tiettyjen alojen lannoitus tai niiden käyttö laiduntamiseen on katsottava luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaiseksi hankkeeksi.

⁶⁰ Tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 24–27 kohta).

⁶¹ Ks. tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, 47 kohta).

2 Sisällyttäminen kokonaishankkeeseen

128. Toisella kysymyksellä asiassa C-293/17 halutaan tietää, kuinka säännöllisesti toistuvaa lannoitusta on arvioitava, kun sitä on harjoitettu laillisesti jo ennen kuin luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa on alettu soveltaa suojelualueeseen ja sitä harjoitetaan yhä edelleen. Raad van State haluaa erityisesti tietää, voiko lannoitus olla osa muille alueille ulottuvaa, yhtenäistä hanketta (maatalousyritystä) ja sillä perusteella sisältyä tämän yrityksen toiminnalle myönnettyyn lupaan.

a) Yhden hankkeen käsite

129. Luontodirektiivissä ei määritellä hankkeen käsitteen lisäksi myöskään sitä, mitkä toiminnot voidaan katsoa yhdeksi ja samaksi hankkeeksi. Tällä kysymyksellä ei kuitenkaan ole käytännön merkitystä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan tulkinnan kannalta. Riippumatta siitä, mitä yksittäisiä toimintoja yhteen hankkeeseen kuuluu, kaikki tämän toimintokokonaisuuden vaikutukset kyseessä olevien suojelualueiden suojelutavoitteisiin on tutkittava.

130. Tämän kysymyksen taustalla on pikemminkin luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ajallinen sovellettavuus. Mikäli hanke on hyväksytty ennen kuin tätä säännöstä alettiin soveltaa, sanotulla säännöksellä ei ole merkitystä hankkeen jatkamiselle, vaan siihen sovelletaan 6 artiklan 2 kohtaa,⁶² jonka mukaan yhteensopivuus suojelualueiden suojelutavoitteiden kanssa on arvioitava vain tietyissä olosuhteissa.⁶³ Mikäli sitä vastoin jokainen maatalousmaan lannoitus tai vain vuoden ajan toteutettu lannoitus katsotaan erilliseksi hankkeeksi, se myös on periaatteessa arvioitava aina uudelleen.

131. Asiassa Stadt Papenburg antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin on hyväksynyt yhden toimintokokonaisuuden mahdollisuuden vastaavassa tilanteessa. Siinä oli kyse vesiväylän toistuvasta ruoppauksesta, joka oli tarpeen määrätyn syvyyden säilyttämiseksi väylällä. Nämä työt voidaan niiden luonteen tai toteuttamisedellytysten ja etenkin yhteisen tarkoituksensa perusteella katsoa yhdeksi toimenpiteeksi eli yhdeksi ja samaksi hankkeeksi.⁶⁴ Yhdeksi hankkeeksi luokittelun puolesta puhuu myös, vaikka unionin tuomioistuin ei ole sitä erikseen tähdentänyt, se, että säännöllisille töille oli myönnetty yksi yhteinen lupa ennen kuin luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa alettiin soveltaa.⁶⁵

132. Maatalousmaiden säännöllisellä lannoituksella on niin ikään yksi yhteinen tarkoitus, nimittäin maatalousyrityksen toimintaan kuuluva peltokasvien viljely. Lisäksi on lähdettävä siitä, että lannoitus on ollut sallittua ainakin silloin, kun kyseinen yritys aloitti toimintansa.

133. Näin ollen tällainen maatalousyritys on katsottava yhdeksi toiminnoksi, johon sisältyy myös yritykselle kuuluvien maatalousmaiden lannoitus.

134. Tätä johtopäätöstä tukee myös lannoituksen tarkastelu luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ajallisen soveltamisen näkökulmasta. Mikäli jokainen maatalousmaan lannoitus olisi arvioitava erikseen tai vaikka vain vuosittain luontodirektiivin 6 artiklan 3 mukaisesti, siitä aiheutuva työmäärä olisi hyvin todennäköisesti suhteeton alueen suojelulle mahdollisesti aiheutuvaan hyötyyn nähden. Yleensä pitäisi riittää, että tiettyjen maatalousmaiden toistuvan lannoituksen vaikutukset kyseisten suojelualueiden suojelutavoitteisiin arvioidaan yhden kerran asianmukaisella tavalla.

⁶² Tuomio 14.1.2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, 49 kohta).

⁶³ Ks. myös tuomio 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen ym. (Waldschlößchen-silta) (C-399/14, EU:C:2016:10, 44 kohta).

⁶⁴ Tuomio 14.1.2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, 47 kohta).

⁶⁵ Tuomio 14.1.2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, 11 kohta).

b) Lannoituskäytännön muuttuminen

135. Ongelmia voi kuitenkin syntyä, mikäli lannoitusta muutetaan. Raad van State haluaa sen johdosta tietää, onko edelleen kyse yhdestä toiminnosta, jos lannoitusta ei toteuteta aina samoilla mailla, samoissa määrissä ja samoilla tekniikoilla. Lisäksi Raad van State haluaa tietää, onko merkitystä sillä, että typpilaskeumat eivät ole lannoitteiden levittämisen seurauksena lisääntyneet sen jälkeen, kun luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa on alettu soveltaa.

136. Koska kyse on hankkeen käsitteestä sovellettaessa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa, kysymyksiin on vastattava tämän säännöksen tarkoituksen pohjalta. Tämän ennalta varautumisen periaatteeseen pohjautuvan säännöksen avulla voidaan tehokkaasti estää suunnitelmien tai hankkeiden vaikutukset suojelualueiden koskemattomuuteen.⁶⁶ Ratkaisevana on pidettävä sitä, muodostavatko lannoituskäytännön muutokset *lisäriskin* huomattavasta vaikutuksesta suojelualueelle.

137. Mikäli lannoituksen aiheuttama riski pysyy olemassa olevan kehityksen rajoissa, voidaan olettaa, että hanke – maatalousyritys – ei ole muuttunut. Mikäli haittojen riski sitä vastoin kasvaa esimerkiksi sen vuoksi, että voimakkaampi lannoitus, muuttuneet lannoitteet tai lannoitusmenetelmät tai muuttunut lannoituspaikka saattavat aiheuttaa typpilaskeumien lisääntymistä suojeltavissa luontotyypeissä, lannoitusta ei voida pitää alun perin hyväksytyn hankkeen osana.

138. Sillä, että lannoitus ei ole lisännyt typpilaskeumia, on näin ollen merkitystä vain, mikäli on selvää, että suojeltavien luontotyyppien typpilaskeumat eivät ole lisääntyneet. Yleinen kehitys, jonka mukaan lannoitus kokonaisuudessaan ei ole johtanut lisääntyneisiin typpilaskeumiin, ei sulje pois sitä, että tietyt suojeltavat luontotyypit ovat altistuneet voimakkaammalle kuormitukselle.

139. Lisäksi on huomattava, että samat näkökohdat koskevat laiduntamista siinä kuin maatalousmaiden lannoitustakin.

c) Välipäätelmä

140. Asiassa C-293/17 esitettyyn toiseen kysymykseen on siis vastattava siten, että säännöllinen lannoitus, jota on harjoitettu laillisesti ennen kuin luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa alettiin soveltaa suojelualueella ja jota harjoitetaan yhä edelleen, voi muodostaa yhden ja saman hankkeen maatalousyrityksen kanssa. Lannoituskäytännön muutoksia on sitä vastoin pidettävä uutena hankkeena, mikäli ne muodostavat *lisäriskin* merkittävästä vaikutuksesta suojelluille alueille.

3 Lupavelvoitteesta vapauttaminen

141. Asiassa C-293/17 esitetyt kysymykset 3 ja 3a koskevat sitä, voidaanko laiduntaminen ja lannoitus lainsäädäntötoimin vapauttaa erillisestä lupavelvoitteesta luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan estämättä. Tällainen vapautus merkitsee väistämättä sitä, että myöskään näiden toimenpiteiden vaikutuksia suojelualueiden suojelutavoitteisiin ei arvioida erikseen.

⁶⁶ Tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 58 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsäalue) (C-441/17, EU:C:2018:255, 118 kohta).

142. Alankomaat käyttää tämän vapautuksen perusteena lannoituksen ja laiduntamisen vaikutusten abstraktia arviointia. Raad van State haluaa asiassa C-293/17 esittämillään kysymyksillä 4 ja 4a tietää, voidaanko tällaista menettelyä pitää yhteensopivana luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan kanssa. Ennakkoratkaisupyyntöön mukaan arvioinnin lähtökohtana oli näiden toimintojen tosiasiallinen ja ennakoitu laajuus ja intensiteetti, ja siinä todettiin, etteivät typpilaskeumat keskimäärin tarkasteltuina lisäänty mainittujen toimintojen seurauksena. Lisäksi vapauttamiseen liittyy typpilaskeumien kehityksen valvonta, joka tarvittaessa johtaa sallittujen laskeumien mukauttamiseen.

143. Vaikka tämä menettely ensi silmäyksellä muistuttaa PAS:n periaatteesta sallittua ja jopa tervetullutta soveltamista muihin toimenpiteisiin,⁶⁷ kyseessä on merkittävä ero: muiden toimenpiteiden vaikutukset suojelualueisiin yksilöidään yhä edelleen erikseen. Lannoituksen ja laiduntamisen osalta sitä vastoin edellytetään jo etukäteen, että merkittävät vaikutukset on suljettu pois.

144. Koska laiduntamista ja lannoitusta on pidettävä hankkeina, lupavelvoitteesta vapauttaminen, mikä puolestaan sulkee pois erillisen arvioinnin, on ristiriidassa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan kanssa, mikäli sanotut toiminnot edellyttävät vaikutusten arviointia. Tällaisen arvioinnin suorittamisesta voidaan luopua vain, jos objektiivisin seikoin voidaan vahvistaa, että laiduntaminen tai lannoitus ei voi vaikuttaa suojelualueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa.⁶⁸

145. Toimintojen tosiasiallinen ja odotettu laajuus ja intensiteetti ovat objektiivisia seikkoja. Raad van Staten toimittamien tietojen mukaan niitä voidaan kuitenkin käyttää vain sen vahvistamiseen, että typpilaskeumien lisääntyminen *keskimäärin tarkasteltuna* voidaan sulkea pois.

146. Pelkkä keskiarvo ei voi taata sitä, ettei lannoitus tai laiduntaminen voisi erityisissä olosuhteissa, erityisesti yhdessä muiden typpilähteiden kanssa, vaikuttaa merkittävästi yhteenkään suojelualueeseen. Näin ollen tällainen kokonaisarviointi ei yksistään riitä perusteeksi vapauttamaan lannoitusta ja laiduntamista erillisestä vaikutusten arvioinnista.

147. Lisäksi hankkeen hyväksymistä koskevan päätöksen tekohetkellä ei saa olla minkäänlaista perusteltua tieteellistä epäilystä hankkeen haitallisista vaikutuksista kyseiseen suojelualueeseen.⁶⁹ Tätäkään varmuutta ei saavuteta, jos lupavelvoitteesta vapauttaminen perustuu vain siihen, että keskimäärin tarkasteltuna typpilaskeumien lisääntymistä ei ole odotettavissa.

148. Unionin tuomioistuin ei tähän mennessä ole vakuuttunut myöskään siitä, että toimintojen haitattomuutta mahdollisesti koskevilla epäilyillä ei ole merkitystä valvonnan takia.⁷⁰

149. Sen perusteella, että tietyillä pinta-aloilla kulloinkin harjoitetut lannoitus ja laiduntaminen vaikuttavat todennäköisesti vain vähäisessä määrin suojelualueisiin, voitaisiin tosin harkita jonkin verran suurpiirteisempää lähestymistapaa. Kuitenkin juuri vähäpätöisyyden oletama antaa aiheen epäillä näiden toimenpiteiden vaikutusten valvonnan ja mahdollisesti tarvittavien korjaavien toimenpiteiden johdonmukaisuutta ja tiukkuutta.

150. Tämä merkitsee käytännössä, että uusilla aloilla tapahtuva lannoitus tai laiduntaminen tai näiden toimintojen muutokset, jotka voivat johtaa typpilaskeumien lisääntymiseen suojeltavissa luontotyypeissä, on arvioitava luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan ennen kuin viranomaiset voivat hyväksyä ne. Yksittäisten maatalousmaiden lannoitus tai käyttö laiduntamiseen aiheuttaa typpilaskeumia todennäköisesti vain hyvin rajatussa määrin. Suojelualueille yksittäistapauksissa

⁶⁷ Ks. edellä 37 kohta ja seur. kohdat.

⁶⁸ Ks. alaviite 14 ja tuomio 10.1.2006, komissio v. Saksa (C-98/03, EU:C:2006:3, 40 kohta).

⁶⁹ Ks. alaviite 44.

⁷⁰ Ks. alaviite 46.

aiheutuvia merkittäviä vaikutuksia ei kuitenkaan voida sulkea pois. Merkitystä on erityisesti suojelualueiden välittömässä läheisyydessä olevien alojen intensiivisellä käytöllä, jos kyseiset suojelualueet altistuvat jo ennestään huomattavalle kuormitukselle. Muissa tapauksissa merkittävien vaikutusten mahdollisuus voidaan sen sijaan sulkea verrattain helposti pois.

151. Asiassa C-293/17 esitettyihin kysymyksiin 3–4a on siis vastattava siten, että laiduntamista ja lannoitusta ei voida lainsäädäntötoimin vapauttaa siitä erillisarvioinnin velvoitteesta, joka koskee niiden vaikutuksia suojelualueiden suojelutavoitteisiin, sillä perusteella, etteivät nämä toiminnot keskimäärin tarkasteltuna aiheuta typpilaskeumien lisääntymistä. Myöskään typpilaskeumien valvonta ja mahdollisuus ryhtyä lisätoimenpiteisiin liiallisten laskeumien torjumiseksi eivät oikeuta luopumaan erillisestä arvioinnista.

4 Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan täytäntöönpano

152. Asiassa C-293/17 esitetyllä kahdeksannella kysymyksellä halutaan vastaus siihen, onko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta pantu asianmukaisesti täytäntöön, kun laiduntaminen ja lannoitus eivät ole luvanvaraisia, vaan sovellettavaksi tulee ainoastaan WNB 2.4 §:n mukainen toimivalta velvoitteiden määräämiseen.

153. Raad van State tähdentää perustellusti, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa ei, 6 artiklan 3 kohdasta poiketen, edellytetä toimintojen järjestelmällistä ennakoarviointia.⁷¹ Näin ollen lupavelvoitteesta luopuminen voi korkeintaan olla ristiriidassa 6 artiklan 3 kohdan, mutta ei 6 artiklan 2 kohdan, kanssa. Laiduntamista ja lannoitusta koskevan lupavelvoitteen osalta viittaa asiassa C-293/17 esitettyihin kysymyksiin 3–4a annettuihin vastauksiin.⁷²

154. Mikäli sitä vastoin luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisia suojelutoimia vaadittaisiin laiduntamista ja lannoitusta koskevasta lupakysymyksestä riippumatta, mikään ennakkoratkaisupyyntö ei viittaa siihen, että WNB:n 2.4 § olisi tältä osin riittämätön.

155. Raad van Staten mukaan maanviljelijöille voidaan määrätä tarpeelliset velvoitteet tämän säännöksen perusteella. Lannoitusta ja laiduntamista ei ole etenkään suljettu pois WNB 2.4 §:n soveltamisalasta.⁷³

156. Unionin tuomioistuin on tosin luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanoa koskevassa asiassa todennut, että sen mukainen toimivalta ei ollut luonteeltaan ennakoivaa vaan ainoastaan reaktiivista ja sisälsi lisäksi merkittäviä esteitä, jotka viivästyttivät kiireellisten toimenpiteiden toteuttamista.⁷⁴ Olen kuitenkin samaa mieltä Raad van Staten kanssa siitä, että laiduntamisen ja lannoituksen vaikutukset ovat yleensä ennakoitavissa ja niitä on myös esiintynyt jo pitkään. Lisäksi ennakkoratkaisupyyntöasiaan voidaan kyseisessä asiassa tarkastellusta lainsäädännöstä poiketen soveltaa WNB 2.4 §:n mukaan kiireellisiä toimenpiteitä. Toimivaltaiset viranomaiset voivat mainitun säännöksen nojalla määrätä ajoissa muita velvoitteita, jos suojelualueen vaarantumisen riski on olemassa.

157. Asiassa C-293/17 esitettyyn kahdeksanteen kysymykseen on siis vastattava siten, että toimivalta WNB 2.4 §:ssä tarkoitettujen kaltaisten velvoitteiden määräämiseen, kun toimivaltaisen viranomaisen on käytettävä sitä, jos se on Natura 2000 -alueen suojelutavoitteiden kannalta tarpeen, on riittävä ennaltaehkäisevä väline luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan täytäntöön panemiseksi karjan laiduntamisen ja lannoitteiden levittämisen osalta.

71 Ks. tuomio 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen ym. (C-399/14, EU:C:2016:10, 40 kohta ja seur. kohdat).

72 Ks. edellä 141 kohta ja seur. kohdat.

73 Ks. tuomio 4.3.2010, komissio v. Ranska (C-241/08, EU:C:2010:114, 31 ja 32 kohta).

74 Tuomio 13.12.2007, komissio v. Irlanti (C-418/04, EU:C:2007:780, 207 ja 208 kohta).

E Yhteenveto

158. Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että Alankomaiden PAS tosin sisältää lupaavia ratkaisumalleja mutta herättää kuitenkin vakavia epäilyksiä siitä, voidaanko luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdan vaatimukset täyttää asianmukaisella tavalla.

159. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että direktiivi olisi ehdoton este PAS:n soveltamiselle. Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa voidaan tällaisessa tilanteessa käyttää välineenä asianmukaiseen lopputulokseen pääsemiseksi. PAS kuvataan tasapainottavaksi toimenpiteeksi luonnonsuojelun ja yhteiskunnan intressien välillä,⁷⁵ ja tätä myös Raad van State käyttää perusteluna, kun se mainitsee direktiivin 2 artiklan 3 kohdan PAS:n puuttuvaa kunnianhimoa koskevien väitteiden kompensoimiseksi.⁷⁶ Tasapainottaminen on 6 artiklan 4 kohdan tehtävä, sitä vastoin se ei ole osa 6 artiklan 2 ja 3 kohtaa.⁷⁷

160. Kun tarkastellaan kokonaiskuvaa, vaikuttaa ilmeiseltä, että jäsenvaltiolle, kuten Alankomaille, ei voida asettaa ehdotonta velvollisuutta rajoittaa äkillisesti ja massiivisesti maatalouttaan ja puuttua merkittävästi myös yleiseen talouskehitykseen, jotta Natura 2000 -alueiden typpikuormitus voitaisiin vähentää siedettävälle tasolle. Lisäksi yleisen edun kannalta pakottavat syyt on otettava asianmukaisesti huomioon.

161. Nämä syyt liittyvät yhtäältä yhteiskunnan intressien mukaiseen taloudelliseen kehitykseen ja toisaalta, erityisesti jo hyväksyttyjen toimintojen jatkamisen osalta, kyseessä olevien yritysten perustavanlaatuisten oikeuksien kunnioittamiseen, joka on oikeusvaltion tavoite. Vaikka yksittäisten maatalousyritysten intressejä ei yleensä vaikeuksitta voida katsoa yleisen edun kannalta pakottaviksi syiksi, kokonaisvaltainen tarkastelu (kuten PAS) sallii sen, että nämä intressit voidaan luokitella osaksi yleistä etua, joka liittyy maatalouden kehitykseen ja saavutettujen oikeuksien kunnioittamiseen.

162. Kokonaisuus huomioiden on myös selvää, ettei muulla tavalla ole mahdollista hyväksyä tiettyjä lisätoimintoja ja sallia jo olemassa olevien toimintojen jatkuminen. PAS:n kaltainen väline soveltuu kuitenkin erinomaisesti osoittamaan, mitä vaihtoehtoja tosiasiallisesti on käytettävissä. Yhtäältä sitä pitäisi käyttää typpilaskeumat minimoivien tuotantomenetelmien toteuttamiseen siten, että tämä ei johda suhteettomiin haittoihin (parhaiden käytäntöjen periaate). Toisaalta sen pitäisi estää toiminnot, joiden aiheuttamat haitat ovat suhteettomia toimintojen hyötyyn nähden.

163. Tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä, vaikuttavat ensi silmäyksellä olevan vaikein este luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan soveltamisen kannalta. Kun kattava koordinoituvuus sallii suojelualueiden liialliset typpilaskeumat erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä koko valtion alueella, vaikutuksille alttiiden luontotyyppien kehittäminen – korvaavana toimenpiteenä – muilla alueilla on ilmeisen vaikeaa tai jopa mahdotonta.

164. Natura 2000 yleisen kokonaisuuden yhtenäisyyden varmistaminen on kuitenkin erityisesti PAS:n mukaisten suojelualueilla toteutettavien toimenpiteiden tarkoitus. Mikäli nämä toimenpiteet ovat tehokkaita, ne parantavat kohteena olevien luontotyyppien kehitysedellytyksiä liiallisista typpilaskeumista huolimatta.

165. Lisäksi PAS:n pitkän aikavälin tavoite on alentaa typpilaskeumat hyväksyttävälle tasolle ja saavuttaa suotuista suojelun taso kohteena olevissa luontotyypeissä. Pitkän aikavälin näkökulmasta katsottuna myös PAS itsessään voidaan katsoa Natura 2000 yleisen kokonaisuuden yhtenäisyyden varmistavaksi toimenpiteeksi.

⁷⁵ De Heer ym. (siteeraus alaviitteessä 27, s. 107).

⁷⁶ Ennakkoratkaisupyyntö 8.2 kohta asiassa C-294/17.

⁷⁷ Ratkaisuehdotukseni asiassa Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, 106 kohta).

166. Tämän tavoitteen tukemiseksi PAS:ssä määrätään jatkuvasta valvonnasta ja mukauttamisesta, jotka toteutetaan siinä tapauksessa, että määrätyt toimet osoittautuvat riittämättömiksi.

167. Se, onnistuuko PAS saavuttamaan asianmukaisen tasapainon Natura 2000:n suojelutavoitteiden ja muiden yhteiskunnallisten intressien välillä, samoin kuin se, miten tuomioistuimet valvovat sitä, ovat kysymyksiä, joita unionin tuomioistuimelle ei ole esitetty. Ne jäävät nyt käsiteltävänä olevan asian ulkopuolelle.

168. Ainakin yksi seikka voi kuitenkin olla esteenä luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan soveltamiselle: siltä osin kuin typpilaskeumat koskevat ensisijaisesti suojeltavia luontotyypppejä, kuten luonnontilaiset keidassuot (Natura 2000:n koodi 7110), Alankomaiden olisi 6 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaan todennäköisesti pitänyt pyytää komission lausuntoa asiassa. Vaikuttaa nimittäin ilmeiseltä, että lisätyppilaskeumia ei PAS:n mukaan voida hyväksyä pelkästään sellaisten näkökohtien perusteella, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeinä pidettäviin suotuisiin ympäristövaikutuksiin. Komissio ei kuitenkaan ole antanut tällaista lausuntoa.⁷⁸ Sanottu lausunto voidaan kuitenkin vielä pyytää ja sitä voidaan käyttää PAS:n perustan vahvistamiseen.

V Ratkaisuehdotus

169. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Asiassa C-294/17 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen on vastattava siten, että luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 2 ja 3 kohta eivät ole esteenä lainsäädännölle, joka johtaa siihen, että hankkeet ja muut toiminnot, jotka aiheuttavat typpilaskeumia, jotka eivät ylitä kynnyks- tai raja-arvoa, vapautetaan lupavelvoitteesta ja sallitaan näin ilman erillistä hyväksyntää, jos objektiivisten seikkojen perusteella on selvää, ettei ole vähäisintäkään tieteellisesti perusteltua syytä epäillä sitä, että nämä typpilaskeumat vaikuttaisivat merkittävästi kyseessä olevaan suojelualueeseen.
- 2) Asiassa C-294/17 esitettyyn toiseen kysymykseen on vastattava siten, että direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 2 ja 3 kohta eivät ole esteenä sille, että vaikutusten arviointi sellaista ohjelmaa varten, jossa on arvioitu määrätty typpilaskeuman kokonaismäärä, asetetaan erillisen luvan myöntämisen perusteeksi hankkeelle tai muulle toimelle, joka aiheuttaa suojelualueilla typpilaskeumia, jotka vaihtelevat ohjelmassa vahvistetun marginaalin sisällä. Mainitun arvioinnin pitää kuitenkin sisältää täydelliset, täsmälliset ja lopulliset päätelmät, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily laskeumien vaikutuksista. Tämä edellyttää, että jokaisen yksittäisen hankkeen ja alan osalta suojelualueilla, joilla on suojeltavia luontotyypppejä, voidaan taata, että typpilaskeumien sallittu kokonaismäärä ei pitkällä aikavälillä vaaranna alueella suojeltavien luontotyyppien ja lajien säilymistä sekä edellytyksiä hyvän suojelun tason saavuttamiseen.
- 3) Asiassa C-293/17 esitettyihin kysymyksiin 5–7a ja asiassa C-294/17 esitettyihin kysymyksiin 3–5a asiassa on vastattava siten, että
 - muiden lähteiden typpilaskeumien vähentämistä koskevat toimenpiteet
 - kyseisten alueiden typelle herkkien luontotyyppien vahvistamiseksi toteutettavat ennallistamistoimenpiteet ja
 - typpilaskeumien autonominen vähentyminen

⁷⁸ [Http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm).

voivat olla perusteena sille, että suojelualueiden lisätyppilaskeumat ovat yhteensopivia luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan kanssa, vain mikäli jo luvan myöntämishetkellä on lopullisesti varmaa, että typen kokonaiskuormitus alueella pysyy sellaisen kynnsarvon alapuolella, ettei alueen koskemattomuus vaarannu. Lisätyppilaskeumien hyväksyntään ei sitä vastoin riitä se, että kokonaislaskeuma sinänsä vähentyy, mikäli kyseiset alat siitä huolimatta altistuvat edelleen liian suurelle typpikuormitukselle. Pelkkiä ennusteita sanottujen toimenpiteiden tulevista vaikutuksista ja typpilaskeumien odotetusta vähentymisestä ei saa ottaa huomioon, kun uusien typpilaskeumien hyväksymistä koskeva päätös tehdään.

- 4) Asiassa C-293/17 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen on vastattava siten, että tiettyjen alojen lannoitus tai niiden käyttö laiduntamiseen on katsottava direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 kohdan mukaiseksi hankkeeksi.
- 5) Asiassa C-293/17 esitettyyn toiseen kysymykseen on vastattava siten, että säännöllinen lannoitus, jota on harjoitettu laillisesti ennen kuin luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa alettiin soveltaa suojelualueella ja jota harjoitetaan yhä edelleen, voi muodostaa yhden ja saman hankkeen maatalousyrityksen kanssa. Lannoituskäytännön muutoksia on sitä vastoin pidettävä uutena hankkeena, mikäli ne muodostavat lisäriskin merkittävästä vaikutuksesta suojelluille alueille.
- 6) Asiassa C-293/17 esitettyihin kysymyksiin 3–4a on vastattava siten, että laiduntamista ja lannoitusta ei voida lainsäädäntötoimin vapauttaa siitä erillisen arvioinnin velvoitteesta, joka koskee niiden vaikutuksia suojelualueiden suojelutavoitteisiin, sillä perusteella, etteivät nämä toiminnot keskimäärin tarkasteltuna aiheuta typpilaskeumien lisääntymistä. Myöskään typpilaskeumien valvonta ja mahdollisuus ryhtyä lisätoimenpiteisiin liiallisten laskeumien torjumiseksi eivät oikeuta luopumaan erillisestä arvioinnista.
- 7) Asiassa C-293/17 esitettyyn kahdeksanteen kysymykseen on vastattava siten, että toimivalta WNB 2.4 §:ssä tarkoitettujen kaltaisten velvoitteiden määrittämiseen, kun toimivaltaisen viranomaisen on käytettävä sitä, jos se on Natura 2000 -alueen suojelutavoitteiden kannalta tarpeen, on riittävä ennaltaehkäisevä väline luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan täytäntöön panemiseksi karjan laiduntamisen ja lannoitteiden levittämisen osalta.