Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

15 päivänä toukokuuta 2014*

Ennakkoratkaisupyyntö — Ympäristö — Direktiivi 92/43/ETY — 6 artiklan 3 ja 4 kohta — Luontotyyppien suojelu — Erityisten suojelutoimien alueet — Suunnitelman tai hankkeen suojelualueeseen kohdistuvien vaikutusten arviointi — Suojelualuetta koskevan suunnitelman tai hankkeen hyväksyminen — Korvaavat toimenpiteet — Natura 2000 -alue ”Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek” — Moottoritie A2:n linjausta koskeva hanke ”’s-Hertogenbosch-Eindhoven”

Asiassa C-521/12,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Raad van State (Alankomaat) on esittänyt 7.11.2012 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 19.11.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

T. C. Briels ym.

vastaan

Minister van Infrastructuur en Milieu,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis (esittelevä tuomari), J.-C. Bonichot ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 11.12.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Stichting Reinier van Arkel ja Stichting Overlast A2 Vught ym., edustajanaan advocaat L. Bier,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään J. Langer ja M. K. Bulterman,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään S. Brighouse, avustajanaan barrister E. Dixon,

— Euroopan komissio, asiamiehinään E. Manhaeve, L. Banciella Rodríguez-Miñón ja S. Petrova,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.2.2014 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7; jäljempänä luontodirektiivi) 6 artiklan 3 ja 4 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajina ovat Briels ym. ja vastaajana Minister van Infrastructuur en Milieu (infrastruktuuri- ja ympäristöministeri, jäljempänä ministeri) ja jossa on kyse moottoritie A2:n linjausta koskevasta hankkeesta ”’s-Hertogenbosch-Eindhoven” (jäljempänä moottoritie A2:n linjausta koskeva hanke).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Luontodirektiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

e) ’*luontotyypin suojelun tasolla*” eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka koskee luontotyyppiä ja sillä luonteenomaisia lajeja ja joka voi vaikuttaa alueen luontaiseen levinneisyyteen, rakenteeseen ja toimintoihin pitkällä aikavälillä sekä sille luonteenomaisten lajien eloonjäämiseen pitkällä aikavälillä, 2 artiklassa tarkoitetulla alueella.

Luontotyypin ’suojelun taso’ katsotaan ’suotuisaksi’ jos:

— sen luontainen levinneisyys sekä alueet, joilla sitä esiintyy tällä alueella ovat vakaita tai laajenemassa

ja

— erityinen rakenne ja erityiset toiminnot, jotka ovat tarpeen sen säilyttämiseksi pitkällä aikavälillä, ovat olemassa ja säilyvät todennäköisesti ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa

– –

k) ’*yhteisön tärkeänä pitämällä alueella*” aluetta, joka luonnonmaantieteellisellä alueella tai alueilla, joihin se kuuluu, edistää merkittävästi liitteessä I olevan luontotyypin tai liitteessä II olevan lajin suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista ja joka voi myös edistää merkittävästi 3 artiklassa tarkoitetun ’Natura 2000:n’ yhtenäisyyttä, ja/tai edistää osaltaan merkittävästi luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä kyseisellä luonnonmaantieteellisellä alueella tai alueilla.

– –

l) *’erityisten suojelutoimien alueella”* jäsenvaltioiden lainsäädännöllisellä, hallinnollisella ja/tai sopimusoikeudellisella toimenpiteellä osoittamaa yhteisön tärkeänä pitämää aluetta, joilla sovelletaan niiden luontotyyppien ja/tai niiden lajien kantojen, joille alue on osoitettu, suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista koskevia tarvittavia suojelutoimenpiteitä;

_ _”

4 Tämän direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

_ _”

5 Luontodirektiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarvittavat suojelutoimenpiteet ja laadittava tarvittaessa tarkoituksenmukaisia käyttösuunnitelmia, jotka koskevat erityisesti näitä alueita tai jotka sisältyvät muihin kehityssuunnitelmiin, sekä tarpeellisia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia tai sopimusoikeudellisia toimenpiteitä, jotka vastaavat liitteen I luontotyyppien ja liitteessä II esitettyjen lajien ekologisia vaatimuksia alueilla.

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

3. Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta 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.”

Alankomaiden oikeus

6 Vuoden 1998 luonnonsuojelulain (Natuurbeschermingswet 1998) 19g §:ssä, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä vuoden 1998 laki), säädetään seuraavaa:

”1. Jos 19f §:n nojalla edellytetään asianmukaista arviointia, 19d §:n 1 momentissa mainittu lupa voidaan myöntää vain, jos maakunnan aluehallitus on asianmukaisen arvioinnin perusteella vakuuttunut siitä, ettei alueen koskemattomuuteen vaikuteta.

2. Jos hankkeelle ei ole vaihtoehtoisia ratkaisuja, maakuntien aluehallitukset voivat 1 momentista poiketen myöntää sellaisille Natura 2000 -alueille, joilla ei ole ensisijaisesti suojeltavaa luontotyyppiä tai lajia, 19d §:n 1 momentissa tarkoitetun luvan kyseisen hankkeen toteuttamiseen vain erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt.

3. Jos hankkeelle tai muulle aloitteelle ei ole vaihtoehtoisia ratkaisuja, maakuntien aluehallitukset voivat 1 momentista poiketen myöntää Natura 2000 -alueille, joilla on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai laji, 19d §:n 1 momentissa tarkoitetun luvan kyseisen hankkeen toteuttamiseen vain

a) ihmisten terveyteen, yleiseen turvallisuuteen tai ympäristölle aiheutuviin ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin liittyvillä perusteilla tai

b) komission lausunnon nojalla muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä.

4. 3 §:n b momentissa tarkoitettua lausuntoa pyytää ministeri.”

7 Vuoden 1998 lain 19h §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jos 19d §:n 1 momentissa tarkoitettu lupa on myönnetty erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä sellaisten hankkeiden toteuttamiseen, joiden osalta ei ole varmuudella todettu, että ne eivät vaikuta Natura 2000 -alueen koskemattomuuteen, maakuntien aluehallitukset sisällyttävät tähän lupaan joka tapauksessa velvollisuuden ryhtyä korvaaviin toimenpiteisiin.

2. Maakuntien aluehallitukset antavat hyvissä ajoin hankkeen toteuttajalle tilaisuuden tehdä etukäteen ehdotuksia korvaavista toimenpiteistä.

3. Edellä 2 momentissa tarkoitetuissa ehdotuksissa korvaaviksi toimenpiteiksi on joka tapauksessa osoitettava, millä tavalla ja missä määräajassa korvaavat toimenpiteet suoritetaan.

4. Jos korvaavat toimenpiteet on määrätty 10a §:n 2 momentin a tai b kohdassa mainittujen tarkoitusten saavuttamiseksi, näillä toimenpiteillä tavoiteltu tulos on saavutettava sillä hetkellä, jona 19f §:n 1 momentissa tarkoitetut merkittävät vaikutukset toteutuvat, ellei voida osoittaa, ettei tämä määräpäivä ole tarpeellinen sen varmistamiseksi, että alue myötävaikuttaa Natura 2000:n toteutumiseen.

5. Toimivaltainen ministeri voi yhteisymmärryksessä muiden ministerien kanssa vahvistaa ministerin asetuksella lisäedellytyksiä, jotka korvaavien toimenpiteiden on täytettävä.”

8 Vuoden 1998 lain 19j §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kun hallinnollinen elin päättää hyväksyä suunnitelman, joka on, kun otetaan huomioon suojelutavoite – lukuun ottamatta Natura 2000 -aluetta koskevia 10a §:n 3 momentissa mainittuja tavoitteita –, omiaan heikentämään luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen laatua tällä alueella tai häiritsemään huomattavasti niitä lajeja, joita varten tämä alue on osoitettu, se ottaa riippumatta asiaa koskevassa oikeudellisessa säännöksessä, johon se vetoaa, asetetuista rajoituksista huomioon

a) suunnitelman mahdolliset vaikutukset alueeseen ja

b) tälle alueelle 19a §:n tai 19b §:n nojalla hyväksytyn käyttösuunnitelman sikäli kuin se liittyy suojelutavoitteeseen lukuun ottamatta 10a §:n 3 momentissa mainittuja tavoitteita.

2. Edellä 1 momentissa mainittujen suunnitelmien osalta, jotka eivät liity suoraan Natura 2000 -alueen käyttöön tai ole tarpeellisia sen käytön kannalta mutta joilla erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien ja hankkeiden kanssa voi olla merkittäviä vaikutuksia kyseiseen alueeseen, hallinnollinen elin arvioi ennen suunnitelman hyväksymistä asianmukaisesti alueeseen kohdistuvat vaikutukset ja ottaa huomioon suojelutavoitteen lukuun ottamatta 10a §:n 3 momentissa mainittuja tavoitteita.

3. Edellä 2 momentissa mainituissa tapauksissa 1 momentissa mainittu päätös tehdään vain, jos 19g ja 19h §:ssä mainitut edellytykset täyttyvät.

4. Näiden suunnitelmien asianmukainen arviointi on osa näille suunnitelmille säädettyä ympäristövaikutusten arviointia.

_ _”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

9 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ministeri teki 6.6.2011 moottoritie A2:n linjausta koskevasta hankkeesta päätöksen, jossa määrättiin muun muassa mainitun moottoritien leventämisestä.

10 Tämä hanke vaikuttaa Natura 2000 -alueeseen ”Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek” (jäljempänä kyseinen Natura 2000 -alue). Alankomaiden viranomaiset osoittivat tämän alueen varsinkin siniheinäniittyjen luontotyyppiä, joka ei ole ensisijainen luontotyyppi, koskevien erityisten suojelutoimien alueeksi.

11 Ministeri päätti 25.1.2012 moottoritie A2:n linjausta koskevaa hanketta muuttavalla päätöksellä tietystä määrästä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on vähentää tämän hankkeen vaikutusta ympäristöön.

12 Ensimmäinen ”Luontoselvitys A”tehtiin moottoritie A2:n linjauksesta kyseisellä Natura 2000 -alueella aiheutuvien haitallisten ympäristövaikutusten arvioimiseksi. Selvityksessä todetaan, ettei typpilaskeumista aiheutuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia tämän alueen suojelluille luontotyypeille ja lajeille voida sulkea pois ja että asianmukainen arviointi on tältä osin tarpeen. Toisesta ”Luontoselvitys B:stä” ilmenee, että moottoritie A2:n linjausta koskevalla hankkeella on haitallisia vaikutuksia olemassa olevaan luontotyypin ”siniheinäniityt” alueeseen. ”Moerputteniksi” kutsutulla alueella vaikutetaan nimittäin 6,7 hehtaarin ”siniheinäniittyalueeseen”, koska maaperä kuivuu ja happamoituu. Lisäksi tästä selvityksestä ilmenee, ettei ole pois suljettua, että ”siniheinäniittyihin” vaikutetaan haitallisesti ”Bossche Broekiksi” kutsutulla alueella, koska typpilaskeumat kasvavat kyseisen tien laajentamisen seurauksena. Moottoritien linjaushanke aiheuttaa lisäksi ”Vlijmens Veniksi” kutsutulla alueella typpilaskeuman väliaikaisen lisäyksen, joka ei kuitenkaan muodosta estettä siniheinäsiittyjen laajentamiselle tällä alueella. Tästä selvityksestä ilmenee, että siniheinäniittyjen suojelu ja kestävä kehitys edellyttävät hydrologisen järjestelmän palautumista ennalleen.

13 Moottoritie A2:n linjausta koskevan hankkeen mukaan ”Vlijmens Veniksi” kutsutun alueen hydrologista tilannetta parannetaan, jolloin siniheinäniittyjä voitaisiin laajentaa tällä alueella. Ministerin mukaan tällä tavalla voitaisiin kehittää suurempi siniheinäniittyjen alue, joka on laadultaan parempi kuin olemassa oleva alue. Näin ollen tämän luontotyypin suojelutavoitteet säilytetään uusien siniheinäniittyjen perustamisella.

14 Briels ym. nostivat kanteen näistä kahdesta ministerin päätöksestä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. He katsovat, ettei ministeri voinut hyväksyä moottoritie A2:n linjausta koskevaa suunnitelmaa, koska moottoritie A2:n laajentamisella on haitallisia vaikutuksia kyseiseen Natura 2000 -alueeseen.

15 Tästä Briels ym. esittävät, ettei uusien siniheinäniittyjen kehittämistä tällä alueella, sellaisena kuin pääasiassa kyseessä olevissa ministerin päätöksissä todetaan, voida ottaa huomioon tarkasteltaessa sitä, vaikuttaako hanke alueen koskemattomuuteen. Pääasian kantajien mukaan tällaista toimenpidettä ei voida katsoa lieventäväksi toimenpiteeksi, mitä käsitettä ei lisäksi ole luontodirektiivissä.

16 Raad van State vahvistaa, että ministerin mukaan siinä tapauksessa, että hankkeesta aiheutuu haitallisia vaikutuksia suojellun luontotyypin nykyiselle esiintymisalueelle Natura 2000 -alueella, kyseisen alueen koskemattomuudelle mahdollisesti aiheutuvien vaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon se, että tällä samalla alueella kehitetään tätä luontotyyppiä samankokoisella tai suuremmalla pinta-alalla kuin olemassa oleva alue sellaisessa paikassa, jossa luontotyypille ei aiheudu kyseisestä hankkeesta haitallisia vaikutuksia. Kansallinen tuomioistuin katsoo kuitenkin, ettei luontodirektiivin sanamuodosta tai unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, mitä kriteereitä soveltaen pitäisi arvioida, vaikutetaanko alueen koskemattomuuteen.

17 Näin ollen Raad van State on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [luontodirektiivin] 6 artiklan 3 kohdan ilmaisua ’ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen’ tulkittava niin, että hanke ei vaikuta [Natura 2000 -alueen] koskemattomuuteen siinä tapauksessa, että hankkeella on vaikutuksia suojellun luontotyypin nykyiseen esiintymisalueeseen kyseisellä alueella, jos hankkeen yhteydessä kehitetään kyseisellä alueella samaa luontotyyppiä samankokoisella tai suuremmalla pinta-alalla?

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan [kieltävästi], onko luontotyypin kehittäminen uudella pinta-alalla siinä tapauksessa katsottava [luontodirektiivin] 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuksi ’korvaavaksi toimenpiteeksi’?”

Ennakkoratkaisukysymykset

18 Kysymyksillään, joita on tutkittava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy erityisesti, onko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että suunnitelma tai hanke, joka ei liity suoraan yhteisön tärkeänä pitämän alueen käyttöön tai ole tarpeellinen sen käytön kannalta, jolla on haitallisia vaikutuksia tällä alueella olevaan luontotyyppiin ja jolla suunnitellaan toimenpiteitä tämän luontotyypin samankokoisen tai suuremman pinta-alan kehittämiseksi tällä alueella, vaikuttaa mainitun alueen koskemattomuuteen, ja voidaanko tällaiset toimenpiteet tarvittaessa katsoa tämän artiklan 4 kohdassa tarkoitetuiksi ”korvaaviksi toimenpiteiksi”.

19 Unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Sweetman ym. (C-258/11, EU:C:2013:220, 32 kohta), että luontodirektiivin 6 artiklan säännöksiä on tulkittava yhtenäisenä kokonaisuutena direktiivin suojelutavoitteet huomioiden. Kyseisen artiklan 2 ja 3 kohdalla pyritään nimittäin takaamaan luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen sama suojelutaso, kun taas sen 4 kohta on pelkkä poikkeussäännös 3 kohdan toiseen virkkeeseen.

20 Unionin tuomioistuin on tarkentanut, että kun suunnitelma tai hanke, joka ei suoraan liity alueen käyttöön tai ole tarpeellinen sen käytön kannalta, saattaa vaarantaa sen suojelun tavoitteita, sitä täytyy pitää sellaisena, että se on omiaan vaikuttamaan merkittävästi tähän alueeseen. Mainittua vaaraa on arvioitava erityisesti sen alueen, jota tämä suunnitelma tai hanke koskee, ominaisuuksien ja erityisten ympäristöolosuhteiden valossa (tuomio Sweetman ym., EU:C:2013:220, 30 kohta).

21 Unionin tuomioistuin on myös todennut, että se, ettei alueen koskemattomuuteen luontotyyppinä vaikuteta luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla, edellyttää alueen suotuisan suojelun tason säilyttämistä, mikä merkitsee alueen niiden perustavanlaatuisten ominaispiirteiden kestävää säilyttämistä, jotka liittyvät sellaisen luontotyypin esiintymiseen, jonka suojelutavoite on oikeuttanut asianomaisen alueen merkitsemisen yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloon direktiivissä tarkoitetulla tavalla (tuomio Sweetman ym., EU:C:2013:220, 39 kohta).

22 Pääasiassa on riidatonta, että komissio on osoittanut kyseisen Natura 2000 -alueen yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi ja että Alankomaiden kuningaskunta on osoittanut sen erityisten suojelutoimien alueeksi, koska sillä on muun muassa ”siniheinäniittyjen” luontotyyppi, jota koskevana suojelutavoitteena on tämän luontotyypin pinta-alan laajentaminen ja sen laadun parantaminen.

23 Lisäksi unionin tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista ilmenee, että moottoritie A2:n linjausta koskevalla hankkeella on huomattavia haitallisia vaikutuksia tällä alueella oleviin suojeltuihin luontotyyppeihin ja lajeihin ja erityisesti olemassa olevaan alueeseen sekä siniheinäniittyjen suojellun luontotyypin laatuun typpilaskeumien kasvamisen aiheuttaman maaperän kuivumisen ja happamoitumisen vuoksi.

24 Tällainen hanke voi kyseenalaistaa kyseisen Natura 2000 -alueen ominaispiirteiden kestävän säilyttämisen ja voi näin ollen – kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 41 kohdassa – vaikuttaa tämän alueen koskemattomuuteen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

25 Tältä osin ja vastoin Alankomaiden hallituksen kantaa, jota Yhdistynyt kuningaskunta tukee, moottoritie A2:n linjausta koskevassa hankkeessa suunnitellut suojelutoimenpiteet eivät voi kyseenalaistaa tällaista arviointia.

26 Ensiksi on nimittäin huomattava, että koska toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on kieltäydyttävä hyväksymästä aiottu suunnitelma tai hanke, kun on epävarmaa, että alueen koskemattomuudelle ei aiheudu haitallisia vaikutuksia, luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä säädetty hyväksymiskriteeri sisältää ennalta varautumisen periaatteen ja sen perusteella voidaan tehokkaasti estää se, että aiotut suunnitelmat tai hankkeet vaikuttavat suojelualueiden koskemattomuuteen. Tätä hyväksymiskriteeriä lievemmän kriteerin avulla ei voida taata yhtä tehokkaasti kyseisen säännöksen kohteena olevan alueiden suojelutavoitteen saavuttamista (tuomio Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, 57 ja 58 kohta sekä tuomio Sweetman ym., EU:C:2013:220, 41 kohta).

27 Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan perusteella tehdyssä arvioinnissa ei siis saa olla aukkoja ja siinä pitää olla täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys asianomaisella suojelualueella suunniteltujen töiden vaikutuksista (ks. vastaavasti tuomio Sweetman ym., EU:C:2013:220, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 Näin ollen ennalta varautumisen periaatteen noudattaminen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanossa edellyttää, että toimivaltainen kansallinen viranomainen arvioi hankkeen vaikutuksia kyseiseen Natura 2000 -alueeseen ottaen huomioon tämän alueen suojelutavoitteet ja mainittuun hankkeeseen sisältyvät suojelutoimenpiteet, joiden tarkoituksena on välttää tai vähentää suoraan kyseiselle alueelle aiheutuvia haitallisia vaikutuksia, sen takaamiseksi, ettei hanke vaikuta mainitun alueen koskemattomuuteen.

29 Sitä vastoin hankkeessa suunniteltuja suojelutoimenpiteitä, joilla pyritään korvaamaan sen haitalliset vaikutukset Natura 2000 -alueeseen, ei voida ottaa huomioon mainitun hankkeen vaikutusten arvioinnissa, josta säädetään mainitun 6 artiklan 3 kohdassa.

30 Näin olisi kuitenkin pääasiassa kyseessä olevien toimenpiteiden osalta, joilla sellaisessa tilanteessa, jossa toimivaltainen kansallinen viranomainen on tosiasiallisesti todennut, että moottoritie A2:n linjausta koskevalla hankkeella voi olla merkittäviä ja mahdollisesti jatkuvia vaikutuksia kyseisen Natura 2000 -alueen suojeltuun luontotyyppiin, suunnitellaan uutta samankokoista tai suurempaa tämän luontotyypin tulevaa pinta-alaa tämän alueen toiseen osaan, johon ei suoraan vaikuteta tällä hankkeella.

31 On nimittäin todettava, ettei näillä toimenpiteillä pyritä välttämään tai vähentämään merkittäviä haitallisia vaikutuksia, joita aiheutuu suoraan tälle luontotyypille moottoritie A2:n linjausta koskevasta hankkeesta, vaan niillä pyritään korvaamaan nämä vaikutukset jälkeenpäin. Näin ollen niillä ei voida taata, ettei hanke vaikuta mainitun alueen koskemattomuuteen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

32 Lisäksi on todettava, että tavallisesti on vaikeaa ennakoida mahdollisia myönteisiä vaikutuksia, jotka johtuvat sellaisen uuden luontotyypin tulevasta kehityksestä, jonka tarkoituksena on korvata tämän saman luontotyypin pinta-alan ja laadun menettäminen suojellulla alueella, vaikka myös alaltaan suurempana ja parempilaatuisena, ja nämä vaikutukset havaitaan joka tapauksessa vasta muutamien vuosien kuluttua, kuten ennakkoratkaisupyynnön 87 kohdasta ilmenee. Näin ollen niitä ei voida ottaa huomioon tässä säännöksessä säädetyssä menettelyssä.

33 Toiseksi on niin, kuten komissio perustellusti toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, että luontodirektiivin 6 artiklassa säädettyjen suojelutoimenpiteiden tehokkaan vaikutuksen tarkoituksena on välttää se, että toimivaltainen kansallinen viranomainen kiertää ”lieventäviksi” kutsutuilla toimenpiteillä, jotka todellisuudessa vastaavat korvaavia toimenpiteitä, tässä artiklassa mainittuja erityisiä menettelyjä hyväksymällä sen 3 kohdan nojalla hankkeita, jotka vaikuttavat kyseisen alueen koskemattomuuteen.

34 Kuitenkin vain silloin, jos suunnitelma tai hanke on kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisesti toteutetun arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jäsenvaltion on luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä (ks. tuomio komissio v. Italia, C-304/05, EU:C:2007:532, 81 kohta; tuomio Solvay ym., C-182/10, EU:C:2012:82, 72 kohta ja tuomio Sweetman ym., EU:C:2013:220, 34 kohta).

35 Tästä on todettava, että luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa voidaan poikkeussäännöksenä lupakriteeriin, joka vahvistetaan 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä, soveltaa vasta sen jälkeen, kun suunnitelman tai hankeen vaikutukset on tutkittu 3 kohdan säännösten mukaisesti (tuomio komissio v. Portugali, C-239/04, EU:C:2006:665, 35 kohta ja Sweetman ym., EU:C:2013:220, 35 kohta).

36 Näiden vaikutusten tunteminen asianomaisen alueen suojelutavoitteiden kannalta on välttämätön edellytys direktiivin 6 artiklan 4 kohdan soveltamiselle, koska muussa tapauksessa kyseessä olevan poikkeussäännöksen soveltamisedellytyksiä ei voida tutkia. Mahdollisten erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden sekä vähemmän haitallisten vaihtoehtojen olemassaolon tutkiminen nimittäin edellyttää niiden vertaamista asianomaisen suunnitelman tai hankkeen alueelle aiheuttamaan vahinkoon. Lisäksi mahdollisten korvaavien toimenpiteiden luonteen määrittäminen edellyttää, että kyseiseen alueeseen kohdistuva vahinko voidaan määrittää täsmällisesti (tuomio komissio v. Espanja, C-404/09, EU:C:2011:768, 109 kohta).

37 Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat tässä yhteydessä antaa hyväksynnän luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan nojalla, jos siinä vahvistetut edellytykset täyttyvät (ks. vastaavasti tuomio Sweetman ym., EU:C:2013:220, 47 kohta).

38 Tästä on todettava, että tämän säännöksen soveltamisessa suunniteltujen toimenpiteiden täytäntöönpano kyseisellä Natura 2000 -alueella on merkityksetöntä niiden mahdolliseksi luokittelemiseksi mainitussa säännöksessä tarkoitetuiksi ”korvaaviksi” toimenpiteiksi. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 46 kohdassa ilmoittamilla perusteilla luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitetaan kaikkia korvaavia toimenpiteitä, jotka voivat suojella Natura 2000 -verkoston yhtenäisyyttä, pantiinpa ne täytäntöön kyseisellä alueella tai muulla tämän verkoston alueella.

39 Edellä esitetyillä perusteilla on näin ollen todettava, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että suunnitelma tai hanke, joka ei liity suoraan yhteisön tärkeänä pitämän alueen käyttöön tai ole tarpeellinen sen käytön kannalta, jolla on haitallisia vaikutuksia tällä alueella olevaan luontotyyppiin ja jolla suunnitellaan toimenpiteitä tämän luontotyypin samankokoisen tai suuremman pinta-alan kehittämiseksi tällä alueella, vaikuttaa mainitun alueen koskemattomuuteen. Tällaiset toimenpiteet voidaan tarvittaessa katsoa tämän artiklan 4 kohdassa tarkoitetuiksi ”korvaaviksi toimenpiteiksi” vain, jos siinä vahvistetut edellytykset täyttyvät.

Oikeudenkäyntikulut

40 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että suunnitelma tai hanke, joka ei liity suoraan yhteisön tärkeänä pitämän alueen käyttöön tai ole tarpeellinen sen käytön kannalta, jolla on haitallisia vaikutuksia tällä alueella olevaan luontotyyppiin ja jolla suunnitellaan toimenpiteitä tämän luontotyypin samankokoisen tai suuremman pinta-alan kehittämiseksi tällä alueella, vaikuttaa mainitun alueen koskemattomuuteen. Tällaiset toimenpiteet voidaan tarvittaessa katsoa tämän artiklan 4 kohdassa tarkoitetuiksi ”korvaaviksi toimenpiteiksi” vain, jos siinä vahvistetut edellytykset täyttyvät.

Allekirjoitukset