Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

26 päivänä huhtikuuta 2017 *

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Ympäristö — Direktiivi 92/43/ETY — 6 artiklan 3 kohta — Luontotyyppien suojelu — Moorburgin (Saksa) hiilivoimalan rakentaminen — Natura 2000 -alueet Elbe-joella hiilivoimalasta nähden jokea ylöspäin — Suunnitelman tai hankkeen suojelualueelle aiheuttamien vaikutusten arviointi

Asiassa C-142/16,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 9.3.2016,

Euroopan komissio, asiamiehinään C. Hermes ja E. Manhaeve, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään T. Henze ja J. Möller, avustajanaan M. W. Ewer, Rechtsanwalt,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič sekä tuomarit A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (esittelevä tuomari) ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: H. Saugmandsgaard Øe,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 12.1.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7; jäljempänä luontodirektiivi)

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

6 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole tehnyt Hampurin (Saksa) lähistöllä sijaitsevan Moorburgin hiilivoimalan rakentamista hyväksyessään asianmukaista ja täysimääräistä ympäristövaikutusten arviointia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Luontodirektiivin johdanto-osan ensimmäisessä, neljännessä ja kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen, johon kuuluu luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelu, on [unionin] noudattaman yleisen edun mukainen, [SEUT 191] artiklassa määrätty ensisijainen tavoite,

– –

luontotyypit huononevat jatkuvasti jäsenvaltioiden Euroopassa olevilla alueilla ja yhä useampi luonnonvarainen laji on vakavasti uhanalainen; uhanalaiset elinympäristöt ja lajit ovat osa [unionin] luonnon perintöä ja niihin kohdistuvat uhat ovat usein maiden rajat ylittäviä, joten elinympäristöjen ja lajien suojelemiseksi on tarpeen toteuttaa toimenpiteitä [unionin] tasolla,

– –

suunnitelmat tai ohjelmat, joilla voidaan vaikuttaa merkittävästi suojelualueeksi osoitetun tai myöhemmin osoitettavan alueen suojeluun, on arvioitava asianmukaisella tavalla.”

3 Luontodirektiivin 2 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen.”

4 Luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

5 Luontodirektiivissä on kuusi liitettä, joista liitteen II otsikko kuuluu seuraavasti: ”[Unionin] tärkeinä pitämät eläin- ja kasvilajit, joiden suojelemiseksi on osoitettava erityisten suojelutoimien alueita”.

Asian tausta ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

6 Moorburgin hiilivoimala sijaitsee Hampurin satamassa Süderelben – jolla on tiettyjen kalojen eli luontodirektiivin liitteessä II esiintyvien nahkiaisen (*Lampetra fluviatilis*), merinahkiaisen (*Petromyzon marinus*) ja lohen (*Salmo salar*) vaellusreittinä tärkeä tehtävä useiden sellaisten Natura 2000 -alueiden kannalta, joiden suojelutavoitteet käsittävät kyseiset lajit ja jotka sijaitsevat Geesthachtin (Saksa) padosta nähden jokea ylöspäin – etelärannalla. Kyseiset alueet sijaitsevat Ala-Saksin, Mecklenburg-Länsi-Pommerin, Saksi-Anhaltin, Brandenburgin ja Saksin osavaltioissa säteellä, joka ulottuu noin 600 kilometrin päähän kyseisestä voimalasta. Geesthachtin pato sijaitsee Elbe-joella Moorburgin voimalan ja Natura 2000 -alueiden välissä.

7 Moorburgin voimalan rakentamiseksi 30.9.2008 annettua lupaa edelsi ympäristövaikutusten arviointi (jäljempänä vaikutusten arviointi) Saksan vesilainsäädännön perusteella. Kyseisessä arvioinnissa katsottiin, että lupa oli Natura 2000 -alueiden suojelutavoitteiden mukainen, koska toiminnanharjoittaja oli sitoutunut sijoittamaan noin 30 kilometrin päähän kyseisestä voimalasta Geesthachtin padolle toisen kalatien, jotta voitaisiin tasapainottaa yksilöiden menetykset kyseisen voimalan jäähdytysjärjestelmän, joka edellyttää huomattavien vesimäärien ottoa Moorburgin voimalan jäähdyttämiseksi, toiminnan aikana. Vaikutusten arvioinnin päätelmissä mainittiin lisäksi monivaiheinen seuranta, jonka tarkoituksena oli kyseisen toimenpiteen tehokkuuden selvittäminen.

8 Vastaanotettuaan kaksi kantelua, jotka koskivat vaikutusten arviointia, komissio osoitti 27.1.2014 Saksan liittotasavallalle virallisen huomautuksen, jossa se moitti tätä luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan rikkomisesta.

9 Komissio katsoi, että vaikutusten arvioinnissa oli määritetty riittämättömästi tai jopa huonosti Moorburgin voimalan vaikutukset Natura 2000 -alueisiin, jotka sijaitsevat Geesthachtin padosta nähden jokea ylöspäin. Yhtäältä Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg (Hampurin (Saksa) vapaa- ja hansakaupungin kaupunkikehityksen ja ympäristön aluehallintoviranomainen) oli komission mukaan katsonut virheellisesti, että kalatie oli lieventämistoimenpide, ja toisaalta vaikutusten arvioinnissa ei ollut otettu huomioon kumulatiivisia vaikutuksia muiden asian kannalta merkityksellisten hankkeiden kanssa.

10 Saksan liittotasavalta kiisti 11.4.2014 päivätyllä kirjeellä komission esittämät väitteet ja totesi, että kalatie oli luokiteltava lieventämistoimenpiteeksi.

11 Komissio lähetti 17.10.2014 Saksan liittotasavallalle perustellun lausunnon, jossa se pysytti väitteensä, jotka koskivat luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan rikkomista.

12 Saksan liittotasavalta vahvisti 15.12.2014 päivätyllä kirjeellä aikaisemman kantansa.

13 Koska komissio katsoi, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, se päätti 9.3.2016 nostaa käsiteltävän kanteen.

Kanne

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen rikkomista

Asianosaisten lausumat

14 Komissio moittii ensimmäisellä kanneperusteellaan Saksan liittotasavaltaa siitä, että tämä rikkoi luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toista virkettä myöntämällä 30.9.2008 annetun luvan. Komission mukaan Moorburgin voimalatoiminnan harjoittamisella on kielteisiä vaikutuksia useille Natura 2000 -alueille, jotka sijaitsevat Geesthachtin padosta nähden jokea ylöspäin. Komissio täsmentää, että huomattava määrä luontodirektiivin liitteessä II tarkoitettuja kaloja tapetaan jäähdytysveden oton vuoksi Moorburgin voimalan korkeudella.

15 Komissio väittää aluksi, että on merkityksetöntä, että Moorburgin voimala sijaitsee Geesthachtin padosta nähden jokea ylöspäin sijaitsevien Natura 2000 -alueiden ulkopuolella. Kyseinen toimielin väittää, että kalojen kuolema ei sinänsä merkitse luontodirektiiviin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen rikkomista, mutta tällainen rikkominen voitaisiin sen sijaan osoittaa niiden seurausten vuoksi, jotka tällaisella kalojen menettämisellä on Geesthachtin padosta nähden jokea ylöspäin sijaitsevien Natura 2000 -alueiden kantoihin.

16 Komissio riitauttaa vaikutusten arvioinnissa tehdyn päätelmän, jossa ei sen mukaan todeta, että kalatie voisi estää tai vähentää Moorburgin voimalan toiminnanharjoittamiseen liittyviä kielteisiä vaikutuksia, vaan yksinomaan, että sillä voitaisiin kompensoida riittävästi kyseisiä vaikutuksia mahdollistamalla se, että muut kuin tapetut tai haavoitetut yksilöt voivat ylittää Geesthachtin padon.

17 Komissio katsoo myös, että tällainen arviointi ei ole unionin tuomioistuimen 15.5.2014 antamassa tuomiossa Briels ym. (C-521/12, EU:C:2014:330) vahvistetun oikeuskäytännön mukainen. Vaikka kalatie voisi aiheuttaa vaelluskalalajien kantojen vahvistumista, se ei mahdollistaisi vaelluskalapopulaation eikä lisääntyvän populaation säästämistä.

18 Komissio lisää, että 30.9.2008 annetussa luvassa todetaan nimenomaisesti, että toisen kalatien Geesthachtin padon yhteyteen rakentamisen vaikutukset ovat epävarmoja.

19 Komissio katsoo lopuksi, että Saksan liittotasavallan vuosilta 2011–2014 toimittamat tiedot ja asiantuntijakertomukset perusteista, joihin vaikutusten arviointi perustui, ovat merkityksettömiä, koska ne esitettiin kyseisen arvioinnin ja 30.9.2008 annetun luvan jälkeen. Komission mukaan Saksan liittotasavalta ei ole myöskään esittänyt todisteita kantojen kehittymisestä asianomaisilla Natura 2000 -alueilla kalatien mahdollisen tehokkuuden osoittamiseksi.

20 Saksan liittotasavalta kiistää väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen. Se väittää, ettei luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua merkittävää vaikutusta ole tapahtunut. Siitä vaikutusten ennakkoarviointivaiheesta lähtien, joka tapahtui 30.9.2008 annettuun lupaan johtaneessa menettelyssä, on sen mukaan todettu, että yksinomaan hyvin vähäisen yksilömäärän tappaminen oli ennakoitavissa.

21 Kyseinen jäsenvaltio katsoo, että se, että tietty määrä eri kalalajien yksilöitä kuolee Moorburgin voimalan jäähdytysveden oton vuoksi, ei merkitse Natura 2000 -alueiden, jotka sijaitsevat etäisyydellä, joka ulottuu usean sadan kilometrin päähän kyseisestä voimalasta, elinympäristön tuhoutumista. Sen mukaan jäsenvaltioiden on lähes mahdotonta yksilöidä tiettyjen toimenpiteiden kaikki ennakoitavissa olevat vaikutukset tällaisiin kaukana sijaitseviin Natura 2000 -alueisiin.

22 Kalatien vaikutuksista kyseinen jäsenvaltio katsoo, että 30.9.2008 annetussa luvassa taataan luotettavasti, että niiden luontodirektiivin liitteessä II tarkoitettujen kalojen määrä, jotka nousevat ylös jokea kyseistä kalatietä pitkin, on ainakin yhtä suuri kuin niiden kalojen määrä, jotka tapetaan Moorburgin voimalan korkeudella jäähdytysveden oton vuoksi. Tuhotut kalat ja muut kalat, jotka nousevat ylös jokea, eivät poikkea toisistaan, kun on kyse niiden biologisista ominaisuuksista, joten Geesthachtin padosta nähden jokea ylöspäin sijaitsevilla Natura 2000 -alueilla on muuttumaton populaatio.

23 Luontodirektiivin liitteessä II tarkoitetut kalalajit eivät kyseisen jäsenvaltion mukaan kuulu mainitun direktiivin 6 artiklan soveltamisalaan. Kyseisessä artiklassa säädetyn elinympäristöjen suojelun yhteydessä ratkaisevia ovat sen mukaan yksinomaan Natura 2000 -alueiden suojelutavoitteet, joihin kuuluu se, että suojelualueella on muuttumaton populaatiorakenne.

24 Saksan liittotasavalta väittää, että viranomainen, jolle lupahakemus tehtiin, lähti liikkeelle epäsuotuisimman tilanteen olettamasta ja katsoi lisäksi, että läpivirtausjäähdytyksen käyttöön ottaminen edellytti todisteita siitä, että kalatie todella toimii, mistä esitettiin todisteet vuosina 2011–2014. Se toteaa, että 15.1.2014 päivätty asiantuntijakertomus osoittaa, että vain hyvin pieni määrä kyseessä olevista kaloista tapetaan ja että muut kykenevät nousemaan suojelluille alueille kalatien vuoksi.

25 Saksan liittotasavalta väittää riskinhallinnasta, että 30.9.2008 annetussa luvassa yhdistetään ennustettavissa olevat tekijät tekijöihin, joissa otetaan huomioon ennalta varautumisen periaate, sisällyttämällä siihen myös menettelyjä, joilla voidaan tulevaisuudessa rajoittaa jäähdytysveden ottoa asianomaisten lajien suojelun edellyttämällä tavalla.

26 Vuosia 2011–2014 koskevista tiedoista ja asiantuntijakertomuksista Saksan liittotasavalta katsoo, että ne on otettava huomioon tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen arvioimiseksi, koska perustellussa lausunnossa asetettu määräaika päättyi 16.12.2014. Se katsoo, että näillä tiedoilla on merkitystä, koska niiden esittämisestä määrättiin 30.9.2008 myönnetyn luvan antamishetkellä ja ne ovat näin ollen olennainen osa vaikutusten arviointia.

27 Kyseinen jäsenvaltio lisää myös, että läpivirtausjäähdytyksen käyttöönotto edellytti todisteita kalatien tehokkuudesta. Nämä todisteet saatiin vuosia 2011–2014 koskeneilla toteamuksilla. Ennusteet, jotka koskivat vahingon lieventämisen tehokkuutta kalatien ansiosta, perustuivat kahdessa vaiheessa toteutettuun ennustemalliin eli yhtäältä ennusteisiin, jotka perustuivat hankkeen suunnitteluun ja sen lopulliseen hyväksymiseen, ja toisaalta tietoihin, jotka oli toimitettava seurannan perusteella.

28 Saksan liittotasavalta toteaa lopuksi, että kalatietä on käytetty elokuusta 2010 lähtien ja että tavanomainen vedenottotoiminta alkoi vasta seurannan päätyttyä menestyksekkäästi maaliskuussa 2015.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

29 Aluksi on todettava, että se, ettei hanke, jonka ympäristövaikutusten arviointi riitautetaan, sijaitse asianomaisilla Natura 2000 -alueilla vaan huomattavan matkan päässä niistä Elbe-jokea ylöspäin, ei sulje millään tavoin pois luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa esitettyjen vaatimusten soveltamista. Kuten kyseisen säännöksen sanamuodosta ilmenee, siinä edellytetään, että ”kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi”, kuuluvat ympäristönsuojelujärjestelmän soveltamisalaan.

30 Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, että Moorburgin voimalan jäähdytysjärjestelmä on omiaan vaikuttamaan merkittävästi luontodirektiivin liitteessä II tarkoitettuihin kalalajeihin, joita suojellaan asianomaisilla Natura 2000 -alueilla.

31 Saksan viranomaisten suorittamasta vaikutusten arvioinnista nimittäin ilmenee, että kolmen luontodirektiivin liitteessä II tarkoitetun kyseessä olevan kalalajin yksilöiden kuolema, joka liittyy Moorburgin voimalan jäähdytysveden ottoon vaellusväylällä, vaikuttaa kyseisten lajien lisääntymiseen suojelluilla alueilla. Kyseinen arviointi osoittaa erityisesti, että pitkiä matkoja vaeltaviin kalalajeihin, joita ovat esimerkiksi nahkiainen, merinahkiainen ja lohi, kohdistuu suuria riskejä.

32 Edellä mainittu vaikutusten arviointi huomioiden Saksan viranomaiset saattoivat luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen perusteella antaa suostumuksensa Moorburgin voimalan rakennushankkeelle ”vasta varmistuttuaan siitä, että [se] ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen – –”.

33 Kuten unionin tuomioistuin on jo katsonut, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat nimittäin hyväksyä toiminnan, joka on arvioitava, vasta varmistuttuaan siitä, että se ei vaikuta haitallisesti suojellun alueen koskemattomuuteen. Näin on silloin, kun ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta perusteltua epäilyä tällaisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä (ks. vastaavasti tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 Varmistuakseen siitä, ettei Moorburgin voimalan rakennushanke vaikuta asianomaisten Natura 2000 -alueiden koskemattomuuteen, Saksan viranomaisten oli otettava huomioon kyseiseen rakennushankkeeseen sisällytetyt suojelutoimenpiteet. Tämän osalta on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ennalta varautumisen periaatteen soveltaminen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanossa edellyttää, että toimivaltainen kansallinen viranomainen muun muassa ottaa huomioon kyseiseen hankkeeseen sisältyvät suojelutoimenpiteet, joiden tarkoituksena on välttää tai vähentää kyseiselle alueelle suoraan aiheutuvia haitallisia vaikutuksia, sen takaamiseksi, ettei hanke vaikuta suojelualueen koskemattomuuteen (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).

35 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, että sellaisten muiden toimenpiteiden ohella, joilla oli tarkoitus estää vedenoton kielteiset vaikutukset ja joita olivat esimerkiksi kalasulkujen asentaminen, kalojen palauttaminen ja Moorburgin voimalatoiminnan supistaminen, kun happipitoisuus on kalojen kannalta kriittinen, Geesthachtin padon korkeudelle luotiin kalatietä.

36 Kyseinen kalatie mahdollistaa unionin tuomioistuimelle toimitetun asiakirja-aineiston mukaan vaelluskalojen kantojen vahvistamisen, koska sen avulla kyseiset lajit kykenevät saavuttamaan nopeammin lisääntymisalueensa Elben keski- ja yläjuoksulla. Kantojen vahvistaminen kompensoi asiakirja-aineiston mukaan Moorburgin voimalan läheisyydessä tapahtuvat menetykset, minkä vuoksi kyseisestä voimalasta nähden jokea ylöspäin sijaitsevien Natura 2000 -suojelualueiden tavoitteisiin ei vaikuteta merkittävästi.

37 Vaikutusten arvioinnista ilmenee kuitenkin, että se ei sisällä lopullisia toteamuksia kalatien tehokkuudesta, vaan siinä tyydytään täsmentämään, että kyseiselle tehokkuudelle saadaan vahvistus vasta usean vuoden seurannan jälkeen.

38 On näin ollen todettava, että luvan myöntämishetkellä kalatie ei ollut luonteeltaan sellainen, että sillä olisi varmistettu – yhdessä muiden tämän tuomion 35 kohdassa mainittujen toimenpiteiden kanssa –, ettei ollut minkäänlaista perusteltua epäilyä siitä, ettei kyseinen voimala vaikuta alueen

koskemattomuuteen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla, vaikka sillä pyritään vähentämään merkittäviä vaikutuksia, joita Moorburgin voimalasta nähden jokea ylöspäin sijaitseville Natura 2000 -alueille suoraan aiheutuu.

39 Tätä päätelmää ei voida kumota Saksan liittotasavallan argumenteilla, jotka koskevat riskien hallintaa ja vuosien 2011–2014 osalta esitettyjä tietoja.

40 Oikeuskäytännössä on todettu tästä, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä säädetty hyväksymisperuste sisältää ennalta varautumisen periaatteen, ja sen perusteella voidaan tehokkaasti estää se, että aiotut suunnitelmat tai hankkeet vaikuttavat suojelualueiden koskemattomuuteen. Käsiteltävässä asiassa kyseessä olevaa lievemmän hyväksymisperusteen avulla ei voida taata yhtä tehokkaasti kyseisen säännöksen kohteena olevan alueiden suojelutavoitteen saavuttamista (tuomio 21.7.2016, Orleans ym., C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Ennusteista, joihin vaikutusten arviointi perustui, on todettava, että Saksan liittotasavalta toimitti vuosia 2011–2014 koskevat tiedot 30.9.2008 annetun luvan myöntämisen jälkeen.

42 Tästä on palautettava mieleen, että hetkellä, jolloin annetaan lupa hankkeen toteuttamiselle, ei saa olla olemassa mitään tieteelliseltä kannalta perusteltua epäilyä siitä, että kyseessä olevan alueen koskemattomuuden kannalta haitallisia vaikutuksia ei aiheudu (tuomio 26.10.2006, komissio v. Portugali, C-239/04, EU:C:2006:665, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Monessa vaiheessa toteutettava seuranta ei voi myöskään riittää takaamaan sitä, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa säädettyä velvollisuutta noudatetaan.

44 Kuten komissio totesi suullisessa käsittelyssä vastaajana olevan jäsenvaltion tätä kiistämättä, on nimittäin yhtäältä niin, että on mahdollista, että kyseisen seurannan tuloksilla ei ole merkitystä, jos mittaus suoritetaan ajanjaksoilla, joiden aikana Moorburgin voimala ei käytä läpivirtausjäähdytystä. On toisaalta niin, että kyseisellä mittauksella pyritään yksinomaan laskemaan niiden kalojen lukumäärä, jotka onnistuvat ylittämään Geesthachtin padon kalatien kautta. Seuranta ei näin ollen ole luonteeltaan sellaista, että sillä varmistettaisiin, ettei suojeltujen alueiden koskemattomuuteen vaikuteta kalatien ansiosta.

45 Tästä seuraa, että Saksan liittotasavalta ei noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukaisia velvoitteitaan, kun se antoi luvan Elbe-joella sijaitsevan Moorburgin voimalan rakentamishankkeelle sellaisen vaikutusten arvioinnin perusteella, jossa oli katsottu, ettei Natura 2000 -alueiden koskemattomuuteen vaikuteta.

Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen rikkomista koskeva toinen kanneperuste, joka perustuu siihen, ettei hankkeen kumulatiivisia vaikutuksia muiden hankkeiden kanssa tutkittu

Asianosaisten lausumat

46 Komissio katsoo, että Hampurin kaupunki rikkoi luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toista virkettä, koska se myönsi luvan 30.9.2008 ottamatta huomioon Moorburgin voimalan vaikutusten arvioinnissa mahdollisia kumulatiivisia vaikutuksia, jotka liittyvät Geesthachtin pumppuvoimalaitoksen olemassaoloon ja Geesthachtin padon jokivoimalaitokseen, jota koskeva perustamis- ja toimilupahakemus oli myös tehty.

47 Geesthachtin pumppuvoimalaitoksen osalta komissio huomauttaa, että kyseinen voimala on ollut olemassa vuodesta 1958 lähtien ja että sen käytössä ei ole erityisiä laitteistoja kalalajien suojelemiseksi. Komission mukaan Saksan liittotasavalta toimitti vasta vuonna 2014 asiantuntijakertomuksen, jolla pyrittiin osoittamaan, ettei kyseinen pumppuvoimalaitos aiheuttanut vaaraa asianomaisille vaelluskalalajeille.

48 Komission mukaan on merkityksetöntä, että Geesthachtin pumppuvoimalaitos perustettiin ennen luontodirektiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä, koska kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdan säännökset eivät rajoitu yksinomaan suunnitelmiin ja hankkeisiin, jotka on hyväksytty tai saatettu päätökseen kyseisen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päätyttyä.

49 Komissio katsoo, että Geesthachtin padon jokivoimalaitos, jonka perustamis- ja toimilupahakemus tehtiin 22.5.2008, olisi pitänyt myös ottaa huomioon tutkittaessa Moorburgin voimalan kumulatiivisia vaikutuksia. Komission mukaan on niin, että vaikka kyseinen hakemus peruutettiin vuonna 2010, jokivoimalaitoksen vaikutukset vaelluskalojen populaatioihin olivat ennakoitavissa, kun 30.9.2008 annettu lupa myönnettiin.

50 Saksan liittotasavalta väittää ensiksi Geesthachtin pumppuvoimalaitoksesta, ettei sitä tarvinnut ottaa huomioon vaikutusten arvioimiseksi, koska se oli jo olemassa luontodirektiivin antamispäivänä, ja se vetoaa tästä unionin tuomioistuimen 14.1.2016 antamaan tuomioon Grüne Liga Sachsen ym. (C-399/14, EU:C:2016:10, 58 ja 59 kohta).

51 Geesthachtin padon jokivoimalaitoksesta kyseinen jäsenvaltio katsoo, ettei sitä pidä huomioida ”toisena hankkeena”, koska alusta lähtien oli selvää, ettei kyseiselle laitokselle voitaisi myöntää lupaa.

52 Saksan liittotasavalta väittää tästä, että tällaiselle hankkeelle ei voitu antaa lupaa ilman Vattenfall Europe AG:n, josta on tullut Vattenfall GmbH, myötävaikutusta. Saksan oikeuden mukaan tulevan jokivoimalaitoksen toiminnanharjoittajan on välttämättä saatava asianomaisten vesien omistajan, eli tässä tapauksessa Saksan liittotasavallan, lupa.

53 Vattenfall Europe tai sen edunsaaja ei Saksan liittotasavallan mukaan kuitenkaan tehnyt jokivesivoimalan rakennuslupahakemusta 22.5.2008, vaan sen tekijä oli Wirtschaftsbetriebe Geesthacht GmbH, jolla – toisin kuin Vattenfall Europella – ei ollut minkäänlaista oikeutta käyttää jokivoimalaitoksen rakentamisen edellyttämiä maa-alueita ja rakenteita Geesthachtin padon korkeudella.

54 Lauenburgin suurherttuakunnan (Saksa) suunnitelmien hyväksymisestä vastaava viranomainen täsmensi näin ollen Saksan liittotasavallan mukaan 26.5.2008 päivätyllä kirjeellä, että koska intressiä asiakysymystä koskevan päätöksen saamiseen ei ollut, se ei aloittaisi suunnitelman hyväksymismenettelyä ennen kuin Vattenfall Europe antaisi hyväksyntänsä jokivesivoimalan rakentamisesta. Vattenfall Europe totesi 20.6.2008, ettei se luovuttaisi käyttöoikeuksiaan hakijalle. Hyväksymisestä vastaava viranomainen ei lopulta aloittanut jokivoimalaitoksen lupamenettelyä.

55 Saksan liittotasavalta lisää, että kyseistä voimalaitosta varten tehty perustamis- ja toimilupahakemus peruutettiin vasta vuonna 2010, koska hyväksymisestä vastaava viranomainen halusi välttää hylkäävän päätöksen, joten sen oli saatava hakija itse peruuttamaan hakemuksensa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

56 Toisella kanneperusteellaan, joka jakautuu kahteen osaan, komissio moittii Saksan viranomaisia siitä, etteivät nämä arvioineet Moorburgin voimalan kumulatiivisia vaikutuksia Geesthachtin pumppuvoimalaitoksen ja Geesthachtin padon jokivoimalaitoksen kanssa niiden häiriöiden osalta, joita nahkiaisen, merinahkiaisen ja lohen kaltaisille kalalajeille suojelluilla alueilla aiheutuisi.

57 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan nojalla tehtävä alueelle suunnitelmasta tai hankkeesta aiheutuvien vaikutusten asianmukainen arviointi merkitsee sitä, että alaa koskeva paras tieteellinen tieto huomioon ottaen on yksilöitävä suunnitelman tai hankkeen kaikki näkökohdat, jotka voivat yksinään tai yhdistettyinä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa vaikuttaa kyseisen alueen suojelutavoitteisiin (tuomio 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen ym., C-399/14, EU:C:2016:10, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

58 Toisen kanneperusteen ensimmäisestä osasta, joka koskee Geesthachtin pumppuvoimalaitosta, on todettava, että unionin tuomioistuimella olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että kyseinen laitos on sijainnut Geesthachtin padosta nähden jokea ylöspäin ja sen välittömässä läheisyydessä vuodesta 1958 lähtien.

59 On yhtäältä niin – kuten tämän tuomion 42 kohdassa palautettiin mieleen –, että on otettava huomioon päätöksen, jolla annetaan lupa hankkeen toteuttamiselle, tekemispäivä arvioitaessa kyseisen hankkeen ja toisen hankkeen, joka on omiaan vaikuttamaan alueeseen merkittävästi, kumulatiivisia vaikutuksia (ks. vastaavasti tuomio 26.10.2006, komissio v. Portugali, C-239/04, EU:C:2006:665, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

60 Toisaalta on huomattava, että toisin kuin tapauksessa, joka johti 14.1.2016 annettuun tuomioon Grüne Liga Sachsen ym. (C-399/14, EU:C:2016:10), käsiteltävässä asiassa ei ole kyse siitä, että tutkittaisiin jälkikäteen vuodesta 1958 lähtien olemassa olleen Geesthachtin pumppuvoimalaitoksen vaikutuksia, vaan kyse on sen huomioimisesta arvioitaessa toisen hankkeen – eli käsiteltävässä asiassa Moorburgin voimalan – vaikutuksia.

61 Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa kansallisten viranomaisten edellytetään ottavan kumulatiivisen vaikutuksen arvioinnin yhteydessä huomioon kaikki hankkeet, joilla yhdessä sen hankkeen kanssa, jota varten lupaa on pyydetty, ovat omiaan vaikuttamaan merkittävästi kyseisen direktiivin tavoitteisiin, vaikka ne edeltäisivät kyseisen direktiivin täytäntöönpanopäivää.

62 Hankkeista, jotka voivat Geesthachtin pumppuvoimalaitoksen tavoin aiheuttaa yhdessä vaikutusten arvioinnin kohteena olevan hankkeen kanssa huonontumista tai häiriöitä, jotka ovat omiaan vaikuttamaan joessa esiintyviin vaelluskaloihin, ja näin ollen asianomaisen alueen huonontumista, kun otetaan huomioon luontodirektiivin tavoitteet, on tehtävä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaan perustuva vaikutusten arviointi.

63 Edellä esitetystä seuraa, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole arvioinut asianmukaisesti Moorburgin voimalan ja Geesthachtin pumppuvoimalaitoksen kumulatiivisia vaikutuksia.

64 Toisen kanneperusteen toisessa osassa komissio moittii Saksan liittotasavaltaa siitä, ettei tämä ottanut käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä huomioon Geesthachtin padon jokivoimalaitosta sillä perusteella, että kyseisen laitoksen perustamis- ja toimilupahakemuksella ei Saksan oikeuden perusteella ollut mitään mahdollisuutta tulla hyväksytyksi. Saksan lainsäädännön mukaan padon korkeudella olevien veden ja maa-alueiden käyttöoikeus on ehdoton edellytys hankkeen hyväksymiselle.

65 Tästä on todettava, että unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, että hakemuksen Geesthachtin padon jokivoimalaitoksen rakentamiseksi teki yhtiö, joka ei ollut kyseisen padon veden, siihen liittyvien maa-alueiden eikä sen yhteydessä olevien rakenteiden käyttöoikeuden haltija.

66 Kyseisestä asiakirja-aineistosta ilmenee niin ikään, että vesioikeudellista suunnitelmien hyväksymismenettelyä ei voitu aloittaa ennen kuin Vattenfall Europe – Geesthachtin padon korkeudella olevien veden ja maa-alueiden käyttöoikeuden haltijana – sekä liittovaltion vesi- ja laivaliikennehallinto olivat todenneet, ettei kyseinen hanke loukkaisi muita oikeuksia. Vattenfall Europe oli sittemmin todennut, ettei se antaisi hyväksyntäänsä, jota jokivoimalaitoksen rakentaminen edellytti.

67 Tässä tilanteessa on todettava, ettei ollut olemassa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua ”muuta hanketta” Geesthachtin padon korkeudella olevaa jokivoimalaitosta varten. Tästä syystä toisen kanneperusteen toinen osa on hylättävä.

Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan rikkomista koskeva kolmas kanneperuste, joka perustuu kyseisen säännöksen edellytysten tutkimatta jättämiseen

Asianosaisten lausumat

68 Komissio katsoo, ettei Hampurin kaupunki, joka oli toiminut väärin luvan antaessaan, koska vaikutusten arvioinnissa oli tehty virheitä, ollut noudattanut 30.9.2008 annettua lupaa koskeneessa menettelyssä luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan vaatimuksia.

69 Se katsoo tästä, että Hampurin kaupungin olisi pitänyt etsiä vaihtoehtoisia ratkaisuja läpivirtausjäähdytykselle. Se toteaa, että myöhempi hybridijäähdytystornin rakentaminen Moorburgin voimalaan olisi ollut vaihtoehtoinen ratkaisu läpivirtausjäähdytykselle ja että sillä olisi ollut vähemmän kielteisiä vaikutuksia kyseisiin Natura 2000 -alueisiin. Kyseinen rakentaminen olisi ollut taloudellisesti mahdollista tai asianomainen yritys olisi voitu velvoittaa siihen luvan myöntämisestä lähtien.

70 Saksan liittotasavalta katsoo, ettei ole syytä tutkia sitä, täyttyivätkö luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädetyt edellytykset hankkeen hyväksymiselle, koska Hampurin kaupunki lähti periaatteesta, jonka mukaan Moorburgin voimala ei vaikuttanut merkittävästi joen yläjuoksulla sijaitsevien Natura 2000 -alueiden koskemattomuuteen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

71 Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jos suunnitelma tai hanke on luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisen vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä.

72 Käsiteltävässä asiassa ei ole tarpeen tutkia komission jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kolmatta kanneperustetta, jonka mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa on rikottu, kun otetaan huomioon, että toimivaltainen viranomainen katsoi, ettei hanke vaikuttanut kyseisen alueen koskemattomuuteen kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

73 On näin ollen todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole tehnyt Moorburgin voimalan rakentamista hyväksyessään asianmukaista ja täysimääräistä vaikutusten arviointia.

Oikeudenkäyntikulut

74 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Kyseisen artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä määrätään kuitenkin, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, unionin tuomioistuin voi määrätä, että kukin vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan. Koska komissio ja Saksan liittotasavalta ovat molemmat osin hävinneet asian, on määrättävä, että kumpikin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

1) **Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole tehnyt Hampurin (Saksa) lähistöllä sijaitsevan Moorburgin hiilivoimalan rakentamista hyväksyessään asianmukaista ja täysimääräistä ympäristövaikutusten arviointia.**

2) **Kanne hylätään muilta osin.**

3) **Asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset