Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

11 päivänä huhtikuuta 2013 *

Ympäristö — Direktiivi 92/43/ETY — 6 artikla — Luontotyyppien suojelu — Erityisten suojelutoimien alueet — Suunnitelman tai hankkeen suojelualueelle aiheuttamien vaikutusten arviointi — Sovellettavat kriteerit sen arvioimiseksi, miten todennäköisesti tällainen suunnitelma tai hanke vaikuttaa asianomaisen alueen koskemattomuuteen — Lough Corribin alue — Galwayn kaupungin N6-ohikulkutiehanke

Asiassa C-258/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Supreme Court (Irlanti) on esittänyt 13.5.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 26.5.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Peter Sweetman,

Irlanti,

Attorney General ja

Minister for the Environment, Heritage and Local Government

vastaan

An Bord Pleanála,

Galway County Councilin ja

Galway City Councilin

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit R. Silva de Lapuerta, joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, K. Lenaerts, G. Arestis (esittelevä tuomari), J. Malenovský ja T. von Danwitz,

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 12.9.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Peter Sweetman, edustajinaan solicitor B. Harrington ja R. Lyons, SC,

— Irlanti, Attorney General ja Minister for the Environment, Heritage and Local Government, asiamiehinään E. Creedon, avustajinaan G. Simons, SC ja M. Gray, BL,

— An Bord Pleanála, edustajinaan solicitor A. Doyle, solicitor O. Doyle ja N. Butler, SC,

— Galway County Council ja Galway City Council, asiamiehinään V. Raine ja A. Casey, avustajinaan E. Keane, SC, ja B. Kennedy, BL,

— Kreikan hallitus, asiamiehenään G. Karipsiades,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään H. Walker, avustajanaan barrister K. Smith,

— Euroopan komissio, asiamiehinään S. Petrova ja K. Mifsud-Bonnici,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.11.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

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 tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Peter Sweetman, Irlanti, Attorney General ja Minister for the Environment, Heritage and Local Government (ympäristö-, luonnonperintö- ja paikallishallintoministeri) ja toisaalta An Bord Pleanála (jäljempänä An Bord), jota Galway County Council ja Galway City Council tukevat, ja joka koskee An Bordin päätöstä hyväksyä Galwayn kaupungin N6-ohikulkutiehanke.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Luontodirektiivin johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”tämän direktiivin ensisijaisena tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä, ottaen huomioon taloudelliset, sosiaaliset, sivistykselliset ja alueelliset vaatimukset, ja direktiivi edistää yleistä kestävän kehityksen tavoitetta; luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen saattaa tietyissä tapauksissa vaatia ihmisen toimenpiteiden ylläpitämistä ja jopa niiden kannustamista”.

4 Direktiivin 1 artiklan d, e, k ja l alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

- -

d) ’*ensisijaisesti suojeltavilla luontotyypeillä*’ luontotyyppejä, jotka ovat uhanalaisia ja jotka esiintyvät 2 artiklassa tarkoitetulla alueella ja joiden suojelusta yhteisö on erityisvastuussa, kun otetaan huomioon niiden luontaisen levinneisyysalueen osuus jäsenvaltion 2 artiklassa tarkoitetusta alueesta. Nämä ensisijaisesti suojeltavat luontotyypit on merkitty liitteessä I tähdellä (*);

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

ja

— alueelle luonteenomaisten lajien suojelun taso on suotuisa i kohdassa tarkoitetulla tavalla;

- -

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”

5 Luontodirektiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän direktiivin tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa jäsenvaltioiden sillä Euroopassa olevalla alueella, jossa perustamissopimusta sovelletaan.

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

3. Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.”

6 Luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Perustetaan erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto, ’Natura 2000’. Tämän verkoston avulla – – on varmistettava kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella.

Natura 2000 -verkostoon kuuluvat myös jäsenvaltioiden [luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annetun neuvoston] direktiivin 79/409/ETY [(EYVL L 103, s. 1)] säännösten mukaisesti luokittelemat erityiset suojelualueet.”

7 Luontodirektiivin 6 artiklan 2-4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

8 Luontodirektiivin liitteessä I, jonka otsikko on ”Yhteisön tärkeinä pitämät luontotyypit, joiden suojelemiseksi on osoitettava erityisten suojelutoimien alueita”, vahvistetaan koodin 8 240 alla ensisijaisesti suojeltavana luontotyyppinä ”paljaat kalkkikivikalliot”.

Irlannin oikeus

9 Euroopan yhteisöjen luontotyypeistä vuonna 1997 annetulla asetuksella (European Communities (Natural Habitats) Regulations, 1997), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin (jäljempänä vuoden 1997 asetus), saatetaan luontodirektiivin velvoitteet osaksi Irlannin oikeutta.

10 Vuoden 1997 asetuksen 30 §:ssä, jolla pantiin täytäntöön luontodirektiivin 6 artiklan vaatimukset, säädetään seuraavaa:

”(1) Kun ehdotettu tienrakennushanke, josta on tehty hakemus [toimivaltaiselle viranomaiselle] sen hyväksymiseksi vuoden 1993 tielain [Roads Act, 1993] 51 §:n mukaisesti, ei liity suoranaisesti eurooppalaisen alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen mutta on omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden hankkeiden kanssa, [toimivaltainen viranomainen] huolehtii siitä, että se arvioidaan asianmukaisesti sen kannalta, miten se vaikuttaa alueen suojelutavoitteisiin.

(2) Vuoden 1993 tielain 51 §:n 2 momentissa edellytetty ympäristövaikutusten arviointi katsotaan 1 momentissa tarkoitetun tienrakennushankkeen yhteydessä tässä pykälässä tarkoitetuksi asianmukaiseksi arvioinniksi.

(3) [Toimivaltainen viranomainen] ottaa huomioon 1 momentin mukaisesti tehdyn arvioinnin johtopäätökset ja antaa hyväksyntänsä ehdotetulle tienrakennushankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että se ei vaikuta kyseisen eurooppalaisen alueen koskemattomuuteen.

(4) Tutkiessaan, voiko tienrakennushanke vaikuttaa asianomaisen eurooppalaisen alueen koskemattomuuteen, [toimivaltaisen viranomaisen] on otettava huomioon tapa, jolla ehdotettu hanke toteutetaan, sekä ehdot ja rajoitukset, joiden noudattamista hyväksyntä edellyttää.

(5) [Toimivaltainen viranomainen] voi arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta - ja varmistuttuaan siitä, ettei vaihtoehtoisia ratkaisuja ole - päättää hyväksyä ehdotetun tiehankkeen, kun se on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä.

(6)

(a) Jollei muuta johdu b kohdasta, erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin kuuluvat sosiaaliset tai taloudelliset syyt;

(b) Jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai laji, ainoat kysymykseen tulevat erittäin tärkeää yleistä etua koskevat näkökohdat liittyvät

(i) ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen,

(ii) ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön, tai

(iii) komission lausunnon mukaan muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

11 An Bord päätti 20.11.2008 tekemällään päätöksellä hyväksyä Galwayn kaupungin N6-ohikulkutiehankkeen. Osan suunnitellusta tiestä oli määrä kulkea Lough Corribin yhteisön tärkeänä pitämän alueen halki. Kyseisen alueen laajentamisen jälkeen sillä esiintyy yhteensä 14 luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettua luontotyyppiä, joista kuusi on ensisijaisesti suojeltavia, mukaan lukien paljaat kalkkikivikarstikalliot, jotka ovat nimenomaisesti pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleva suojeltu luontotyyppi.

12 Kyseinen tienrakennushanke merkitsee noin 1,47 hehtaarin paljaiden kalkkikivikallioiden menettämistä pysyvästi Lough Corribin yhteisön tärkeänä pitämällä alueella. Tämä 1,47 hehtaarin pinta-ala menetetään alueella, jota An Bordin tarkastaja kuvailee ”erilliseksi osa-alueeksi ja alueeksi, jonka

erityisen ominaispiirteen muodostavat tärkeät ensisijaisesti suojeltavien luontotyyppien alueet” ja jolla on yhteensä 85 hehtaaria paljaita kalkkikivikallioita. Tämä pinta-ala on itse osa kyseisten paljaiden kalkkikivikallioiden, jotka ovat luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi, 270 hehtaarin kokonaispinta-alaa, joka sijaitsee kokonaisuudessaan kyseisellä yhteisön tärkeänä pitämällä alueella.

13 Samana päivänä, jona An Bord teki päätöksensä, kyseinen alue oli jo merkitty mahdolliseksi yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi Irlannin komissiolle lähettämään alueiden luetteloon. Lough Corribin laajennettu alue luokiteltiin virallisesti yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi komission 12.12.2008 tekemällä päätöksellä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että vaikka komissio ei ollut virallisesti luokitellut kyseistä aluetta yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi ennen edellä mainittua päivää, An Bordin velvollisuutena oli kansallisen oikeuden nojalla soveltaa siihen vuoden 2006 joulukuusta lähtien vastaavaa suojaa kuin mistä luontodirektiivin 6 artiklan 2-4 kohdassa säädetään.

14 An Bord totesi 20.11.2008 tekemässään päätöksessä muun muassa, että ”tässä hyväksytty osa tiehankkeesta on asianmukainen ratkaisu kaupungin ja sitä ympäröivän alueen tunnistettuihin liikennettä koskeviin tarpeisiin - - vaikka sillä on tuntuva paikallinen vaikutus Lough Corribin ehdotettuun erityisten suojelutoimien alueeseen, se ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen. Tässä hyväksytyllä hankkeella ei näin ollen ole ympäristön kannalta sellaisia vaikutuksia, joita ei voida hyväksyä, ja se on yhteensopiva alueen asianmukaisen kaavoituksen ja kestävän kehityksen kanssa”.

15 Sweetman haki valituslupaa High Courtiin ja riitautti erityisesti An Bordin 20.11.2008 tekemän päätöksen. Sweetmanin mukaan An Bord tulkitsi virheellisesti luontodirektiivin 6 artiklaa, kun se muun muassa katsoi, että vaikutusta, joka tiehankkeella on Lough Corribin suojelualueeseen, ei voida pitää ”haitallisena vaikutuksena alueen koskemattomuuteen”.

16 High Court hylkäsi 9.10.2009 tekemällään päätöksellä valituslupaa koskevan hakemuksen ja pysytti An Bordin päätöksen. Sweetman sai 6.11.2009 luvan valittaa tästä päätöksestä Supreme Courtiin.

17 Supreme Court toteaa, että sillä on epäilyjä siitä, milloin ja millä edellytyksin tilanteessa, jossa suunnitelma tai hanke arvioidaan asianmukaisesti luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan nojalla, tällaisella suunnitelmalla tai hankkeella voi ”olla haitallinen vaikutus alueen koskemattomuuteen”. Kyseinen tuomioistuin toteaa tästä, että asiassa C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, 7.9.2004 annetulla tuomiolla (Kok., s. I-7405) ei ole kokonaan poistettu sen epäilyjä.

18 Tässä tilanteessa Supreme Court on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Mitkä ovat oikeudelliset kriteerit, joita toimivaltaisen viranomaisen on sovellettava, kun se arvioi sitä, kuinka todennäköisesti luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla suunnitelmalla tai hankkeella on haitallinen vaikutus alueen koskemattomuuteen?

2) Seuraako ennalta varautumisen periaatteen soveltamisesta se, ettei tällaista suunnitelmaa tai hanketta voida hyväksyä, jos siitä seuraisi se, että kyseinen luontotyyppi kokonaan tai osittain häviäisi pysyvästi ja peruuttamattomasti?

3) Onko yhtäältä 6 artiklan 4 kohdan säännösten ja toisaalta 6 artiklan 3 kohdan mukaisen sellaisen päätöksen tekemisen välillä, ettei suunnitelma tai hanke vaikuta alueen koskemattomuuteen, mitään yhteyttä, ja jos on, mikä on tämä yhteys?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Unionin tuomioistuimen toimivalta

19 Galway County Council ja Galway City Council väittävät lähinnä, että unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa vastata ennakkoratkaisukysymyksiin, koska luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa ei sovelleta pääasiaan sen vuoksi, että An Bordin päätös, jolla Galwayn kaupungin N6-ohikulkutiehanke hyväksyttiin, tehtiin ennen komission päätöstä luokitella Lough Corribin alueen laajennusosa, johon kyseinen hanke vaikuttaa, yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi.

20 Ennakkoratkaisupyynnöstä nimittäin ilmenee, että An Bordin 20.11.2008 päivätyn päätöksen tekemispäivänä Irlannissa oli ilmoitettu kyseisestä Lough Corribin alueen laajennusosasta vuoden 1997 asetuksen 4 §:n mukaisesti mutta sitä ei ollut vielä merkitty yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi komission hyväksymään alueiden luetteloon. Komissio teki tätä koskevan päätöksen 12.12.2008 eli kolme viikkoa An Bordin päätöksen jälkeen.

21 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pääasiassa itse toteaa, vuoden 1997 asetuksen 30 § vastaa hyvin suurelta osin luontodirektiivin 6 artiklan sanamuotoa. Kyseisen asetuksen otsikosta ilmenee lisäksi, että Irlannin lainsäätäjän tarkoituksena oli se antamalla saattaa kyseinen direktiivi osaksi kansallista oikeutta. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, antamalla ilmoitetulle alueelle ennen sen yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi komission hyväksymään luetteloon merkitsemistä vastaavan suojan kuin mitä luontodirektiivin 6 artiklan 2-4 kohdassa annetaan Irlanti katsoi noudattavansa velvollisuuttaan toteuttaa asianmukaiset suojelutoimenpiteet alueen luokittelemista yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi odotettaessa.

22 Tästä viimeksi mainitusta seikasta on muistutettava, että oikeuskäytännössä on jo katsottu, että vaikka luontodirektiivin 6 artiklan 2-4 kohdassa säädettyjä suojelutoimenpiteitä on sovellettava yksinomaan alueisiin, jotka on merkitty komission vahvistamaan yhteisön tärkeänä pitämiksi alueiksi valittujen alueiden luetteloon, tästä ei kuitenkaan seuraa, että jäsenvaltioiden ei pitäisi suojella alueita siitä lähtien, kun ne ehdottavat niitä kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan perusteella alueiksi, jotka voidaan yksilöidä yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi, komissiolle toimitettavassa kansallisessa luettelossa (ks. asia C-117/03, Dragaggi ym., tuomio 13.1.2005, Kok., s. I-167, 25 ja 26 kohta sekä asia C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern ym., tuomio 14.9.2006, Kok., s. I-8445, 36 ja 37 kohta).

23 Tästä seuraa, että siitä hetkestä lähtien, jolloin jäsenvaltio ehdottaa komissiolle toimitettavassa kansallisessa luettelossa aluetta luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan perusteella alueeksi, joka voidaan luokitella yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi, ja ainakin siihen saakka, kunnes komissio tekee tätä koskevan päätöksen, kyseisen jäsenvaltion on luontodirektiivin perusteella toteutettava suojelutoimenpiteitä, jotka soveltuvat tarkoitetun ekologisen merkityksen turvaamiseen (ks. vastaavasti em. asia Dragaggi ym., tuomion 29 kohta ja em. asia Bund Naturschutz in Bayern ym., tuomion 38 kohta). Tällaisen alueen tilannetta ei näin ollen voida luokitella tilanteeksi, joka ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan.

24 Edellä esitetystä seuraa näin ollen, että unionin tuomioistuimella on toimivalta vastata Supreme Courtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin.

Asiakysymys

25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään, joita on syytä tarkastella yhdessä, lähinnä sitä, onko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että pääasian tilanteen kaltaisessa tilanteessa suunnitelma tai hanke, joka ei liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen

kannalta tarpeellinen, vaikuttaa alueen koskemattomuuteen. Tämän tulkitsemiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii ennalta varautumisen periaatteen mahdollista vaikutusta sekä kyseisen 6 artiklan 3 ja 4 kohdan välisiä yhteyksiä.

26 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Galwayn kaupungin N6-ohikulkutiehankkeen toteuttaminen johtaisi Lough Corribin yhteisön tärkeänä pitämän alueen paljaiden kalkkikivikallioiden, jotka ovat luontodirektiivissä nimenomaisesti suojeltu ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi, osan pysyvään ja korjaamattomaan häviämiseen. Tiehankkeen Lough Corribin yhteisön tärkeänä pitämälle alueelle aiheuttamien vaikutusten arvioimisen jälkeen An Bord vahvisti, että alueeseen kohdistui paikallisesti merkittävä kielteinen vaikutus, mutta päätti, ettei kyseessä ollut haitallinen vaikutus alueen koskemattomuuteen.

27 Sweetmanin, Irlannin, Attorney Generalin, Minister for the Environment, Heritage and Local Governmentin sekä komission mukaan kyseisen tiehankkeen tällainen kielteinen vaikutus asianomaisen alueeseen merkitsee väistämättä haitallista vaikutusta alueen koskemattomuuteen. An Bord, Galway County Council ja Galway City Council sekä Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsovat puolestaan, että sen toteaminen, että asianomainen alue heikentyy, ei väistämättä ole ristiriidassa sen kanssa, että sen koskemattomuuteen ei kohdistu haitallisia vaikutuksia.

28 Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa säädetään arviointimenettelystä, jonka tarkoituksena on taata ennakkovalvonnan avulla, että suunnitelma tai hanke, joka ei liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen mutta joka on omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi, hyväksytään vain, jos se ei vaikuta alueen koskemattomuuteen (em. asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 34 kohta ja asia C-182/10, Solvay ym., tuomio 16.2.2012, 66 kohta).

29 Kyseisessä säännöksessä säädetään näin ollen kahdesta vaiheesta. Ensimmäisessä, jota säännöksen ensimmäinen virke koskee, jäsenvaltioiden edellytetään arvioivan asianmukaisesti suunnitelman tai hankkeen vaikutukset suojeltuun alueeseen, kun on todennäköistä, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi (ks. vastaavasti em. asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 41–43 kohta).

30 Tästä on todettava, että kun suunnitelma tai hanke, joka ei liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen, voi vaarantaa alueen suojelutavoitteet, sitä on pidettävä sellaisena, että se on omiaan vaikuttamaan merkittävästi alueeseen. Kyseinen riski on arvioitava erityisesti sen alueen, jota tämä suunnitelma tai hanke koskee, ominaisuuksien ja erityisten ympäristöolosuhteiden valossa (ks. vastaavasti em. asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 49 kohta).

31 Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetussa toisessa vaiheessa, joka seuraa asianmukaista arviointia, rajoitetaan tällaisen suunnitelman tai hankkeen hyväksymistä siten, että se ei saa vaikuttaa kyseisen alueen koskemattomuuteen, jollei 6 artiklan 4 kohdan säännöksistä muuta johdu.

32 Tästä on todettava, että ilmaisun ”vaikuttaa alueen koskemattomuuteen” soveltamisalan arvioimiseksi sen yleisessä asiayhteydessä on täsmennettävä, että - kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 43 kohdassa - 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 (ks. vastaavasti asia C-404/09, komissio v. Espanja, tuomio 24.11.2011, Kok., s. I-11853, 142 kohta), kun taas sen 4 kohta on pelkkä poikkeussäännös 3 kohdan toiseen virkkeeseen.

33 Unionin tuomioistuin on jo katsonut, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan säännöksillä mahdollistetaan ympäristön laadun säilyttämisen ja suojelun keskeisen tavoitteen saavuttaminen, mukaan lukien luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston säilyttäminen, ja

vahvistetaan yleinen suojeluvelvollisuus, joka muodostuu sellaisten heikentymisten tai häiriöiden välttämisestä, joilla voisi olla merkittäviä vaikutuksia direktiivin tavoitteiden kannalta (asia C-226/08, Stadt Papenburg, tuomio 14.1.2010, Kok., s. I-131, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädetään, että 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 toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä (ks. asia C-304/05, komissio v. Italia, tuomio 20.9.2007, Kok., s. I-7495, 81 kohta ja em. asia Solvay ym., tuomion 72 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 (ks. em. asia Solvay ym., tuomion 73 ja 74 kohta).

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

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

38 Unionin tuomioistuin on jo katsonut tässä yhteydessä, että luontodirektiivin säännöksillä pyritään siihen, että jäsenvaltiot toteuttavat asianmukaisia suojelutoimenpiteitä alueiden, joilla on tiettyjä luontotyyppejä, ekologisten ominaispiirteiden säilyttämiseksi (ks. asia C-308/08, komissio v. Espanja, tuomio 20.5.2010, Kok., s. I-4281, 21 kohta ja em. asia komissio v. Espanja, tuomio 24.11.2011, 163 kohta).

39 Tästä on näin ollen pääteltävä, että se, ettei alueen koskemattomuuteen luontotyyppinä vaikuteta luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla, edellyttää alueen suotuisan suojelun tason säilyttämistä, mikä merkitsee alueen niiden perustavanlaatuisten ominaispiirteiden kestävää säilyttämistä, jotka liittyvät sellaisen luontotyypin esiintymiseen, jonka suojelutavoite oikeuttaa asianomaisen alueen merkitsemisen yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloon direktiivissä tarkoitetulla tavalla, kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 54–56 kohdassa.

40 Suunnitelma tai hanke voidaan näin ollen hyväksyä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla vain sillä edellytyksellä, että eriteltyään kaikki kyseisen suunnitelman tai hankkeen näkökohdat, jotka sellaisinaan tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa voivat vaikuttaa asianomaisen alueen suojelutavoitteisiin, ja ottaen huomioon alan parhaan tieteellisen tietämyksen toimivaltaiset viranomaiset ovat varmoja siitä, ettei suunnitelmalla tai hankkeella ole pysyviä haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuuteen. Näin on silloin, kun ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä siitä, että tällaisia vaikutuksia ei aiheudu (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Espanja, tuomio 24.11.2011, 99 kohta ja em. asia Solvay ym., tuomion 67 kohta).

41 Tältä osin on todettava, että koska viranomaisen on kieltäydyttävä hyväksymästä aiottu suunnitelma tai hanke, kun alueen koskemattomuudelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten puuttuminen on epävarmaa, luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä säädetty hyväksymiskriteeri

sisältää ennalta varautumisen periaatteen ja sen perusteella voidaan tehokkaasti estää suojeltujen alueiden koskemattomuudelle aiotuista suunnitelmista tai hankkeista aiheutuvat haitat. Tätä hyväksymiskriteeriä lievemmän kriteerin avulla ei voida taata yhtä tehokkaasti kyseisen säännöksen kohteena olevan alueiden suojelutavoitteen saavuttamista (em. asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 57 ja 58 kohta).

42 Tällaista arviointia on sitäkin suuremmalla syyllä sovellettava pääasiassa, koska luontotyyppi, johon suunniteltu tiehanke vaikuttaa, kuuluu ensisijaisesti suojeltaviin luontotyyppeihin, jotka määritellään kyseisen direktiivin 1 artiklan d alakohdassa ”luontotyypeiksi, jotka ovat uhanalaisia” ja joiden suojelusta Euroopan unioni on ”erityisvastuussa”.

43 Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät näin ollen voi hyväksyä toimintaa, joka voi vaarantaa pysyvästi sellaisten alueiden ekologiset ominaispiirteet, joilla esiintyy ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä. Näin olisi muun muassa silloin, kun toiminta voi johtaa kyseisellä alueella esiintyvän ensisijaisesti suojeltavan luontotyypin häviämiseen tai osittaiseen ja korjaamattomaan tuhoutumiseen (ks. ensisijaisesti suojeltavien lajien häviämisestä em. asia komissio v. Espanja, tuomio 20.5.2010, 21 kohta ja em. asia komissio v. Espanja, tuomio 24.11.2011, 163 kohta).

44 Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan perusteella tehdystä arvioinnista on täsmennettävä, että se ei saa sisältää aukkoja ja siinä on oltava täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys asianomaiselle alueelle suunniteltujen töiden vaikutuksista (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Espanja, tuomio 24.11.2011, 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, vastaako alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointi näihin vaatimuksiin.

45 Pääasiassa on muistutettava, että Lough Corribin yhteisön tärkeänä pitämä alue luokiteltiin alueeksi, jolla on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi, muun muassa siksi, että kyseisellä alueella esiintyy paljaita kalkkikivikallioita, jotka ovat luonnonvara, jota ei voida korvata, kun se on kerran tuhottu. Kun otetaan huomioon edellä mainitut kriteerit, suojelutavoite merkitsee näin ollen kyseisen alueen perustavanlaatuisten ominaispiirteiden eli paljaiden kalkkikivikallioiden suotuisan suojelun tason säilyttämistä.

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

47 Tässä tilanteessa kyseistä suunnitelmaa tai hanketta ei voida hyväksyä edellä mainitun säännöksen perusteella. Tällaisessa tilanteessa kyseinen viranomainen voi kuitenkin tarvittaessa antaa hyväksynnän luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan nojalla, jos siinä vahvistetut edellytykset täyttyvät (ks. vastaavasti em. asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 60 kohta).

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

Oikeudenkäyntikulut

49 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 (kolmas 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 suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen, vaikuttaa kyseisen alueen koskemattomuuteen, jos se voi estää asianomaisen alueen niiden perustavanlaatuisten ominaispiirteiden kestävän säilyttämisen, jotka liittyvät sellaisen ensisijaisesti suojeltavan luontotyypin esiintymiseen, jonka suojelutavoite on oikeuttanut asianomaisen alueen merkitsemisen yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloon direktiivissä tarkoitetulla tavalla. Tämän arvioimiseksi on sovellettava ennalta varautumisen periaatetta.

Allekirjoitukset