



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
24 päivänä syyskuuta 2015¹

Asia C-399/14

**Grüne Liga Sachsen e.V. ym.
vastaan
Freistaat Sachsen**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Bundesverwaltungsgericht (Saksa))

Luontodirektiivi — Erityisten suojelutoimien alueet — Alue on merkitty yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon alueella toteutettavan rakennushankkeen hyväksymisen jälkeen mutta ennen töiden alkamista — Hankkeen ennakoarvioinnin jälkikäteisen arvioinnin tarpeellisuus —
Tällaiseen arviointiin sovellettavat säännöt — Sen seuraukset, että hanke saatetaan päätökseen lopullisen kaavanvahvistuspäätöksen mukaisesti ennen kuin arvioinnin ja jälkikäteisen arvioinnin pätevydestä on voitu tehdä lopullista päätöstä

1. Luontodirektiivillä² pyritään edistämään luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä suojelemalla luontotyyppisiä sekä luonnonvaraista elämistää ja kasvistoa jäsenvaltioiden Euroopassa olevilla alueilla. Tätä tarkoitusta varten siinä asetetaan useita vaatimuksia, jotka liittyvät luontotyyppien määrittämiseen ja suojeluun.

2. Luontodirektiivissä säädetään erityisesti, että Euroopan komissio laatii jäsenvaltioiden ehdotusten pohjalta ”yhteisön tärkeinä pitämien alueiden” luettelon. Kun alue on merkitty luetteloon, sitä on pidettävä ”erityisten suojelutoimien alueena”. Tällaisilla alueilla jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien heikentymisen estämiseksi. Jäsenvaltioiden on myös arvioitava asianmukaisesti kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön mutta jotka saattavat vaikuttaa tähän alueeseen merkittävästi. Kansalliset viranomaiset antavat yleensä hyväksyntänsä suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen. Jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet.

3. Nyt käsiteltävä Saksan Bundesverwaltungsgerichtin (liittovaltion hallintotuomioistuin) esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee Elbejoen ylittävän sillan rakentamista, joka suunniteltiin ja hyväksyttiin aikana, jolloin joen kummallakin rannalla sijaitsevaa aluetta ei ollut luokiteltu yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi, mutta joka aloitettiin ja saatiin päätökseen sen jälkeen, kun alue oli merkitty komission luetteloon.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen elämistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7).

4. Kansalliset viranomaiset olivat tehneet hankkeesta kaavan hyväksymisen ensimmäisessä vaiheessa ennakoarvioinnin; sitä arvioitiin jälkikäteen sen jälkeen, kun alue oli merkitty komission luetteloon. Luonnonsuojeluyhdistys riitauttaa kuitenkin edelleen kaavan hyväksymisen pätevyyden muun muassa sillä perusteella, etteivät arvioinnit vastanneet täysin luontodirektiivissä säädettyjä vaatimuksia, joita olisi pitänyt noudattaa täysimääräisesti alueen luetteloon merkitsemisen jälkeen.

5. Bundesverwaltungsgericht pyytää ohjeita näiden vaatimusten soveltamisesta tällaisessa tilanteessa.

Luontodirektiivi

6. Luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään erityisesti seuraavaa:

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

7. Luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen jäsenvaltion on laadittava alueista luettelo, josta ilmenee, mitä luontotyyppisiä ja luontaisia lajeja sen kansallisella alueella olevilla alueilla on. Saman artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään menettelystä, jolla laaditaan kuuden vuoden kuluessa direktiivin tiedoksiantamisesta jäsenvaltioiden luetteloiden pohjalta yhteisön tärkeänä pitämistä alueista luettelo, josta käyvät ilmi alueet, jotka sisältävät yhden tai useampia ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppisiä tai lajeja. Luontodirektiivin 4 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”4. Kun yhteisön tärkeänä pitämä alue on hyväksytty 2 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen, kyseisen jäsenvaltion on muodostettava tämä alue erityisten suojelutoimien alueeksi mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuuden vuoden kuluessa määrittäen toteamisjärjestyksen sen perusteella, miten merkittäviä alueet ovat liitteessä I olevan luontotyyppin tai liitteessä II olevan lajin suotuisan suojelun tason säilyttämisen tai ennalleen saattamisen ja Natura 2000:n yhtenäisyyden kannalta sekä alueita uhkaavan huononemisen tai häviämisen perusteella.

5. Kun alue on merkitty 2 kohdan [yhteisön tärkeinä pitämien alueiden] luetteloon, sitä koskevat 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan säännökset.”

8. 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 kysymyksen 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.”

9. Luontodirektiivin liitteen I otsikko on ”Yhteisön tärkeinä pitämät luontotyypit, joiden suojelemiseksi on osoitettava erityisten suojelutoimien alueita”, ja liitteen II otsikko on ”Yhteisön tärkeinä pitämät eläin- ja kasvilajit, joiden suojelemiseksi on osoitettava erityisten suojelutoimien alueita”. Kummassakin liitteessä määritellään tietyt luontotyypit ja tietyt lajit ensisijaisesti suojeltaviksi.

Luontodirektiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä Freistaat Sachsenissa

10. Saksin vapaavaltion (Freistaat Sachsen, Saksan liittotasavallan osavaltio) vuonna 1994 annetun luonnonsuojelulain (Sächsisches Naturschutzgesetz, jäljempänä SächsNatschG) 22b §:llä saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohta.

11. Mainitun pykälän 1 momentissa edellytetään jokaisen yhteisön tärkeänä pitämällä alueella toteutettavan hankkeen vaikutusten arvioimista ennen hankkeen toteuttamista, ja sen 2 momentissa kielletään hankkeen toteuttaminen, jos vaikutustenarvioinnissa ilmenee riski alueeseen kohdistuvasta merkittävästä haitasta. Kieltoa voidaan olla soveltamatta 3 momentin mukaan vain, jos hanke on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä ja tavoiteltavaa tulosta ei voida saavuttaa vähemmän haitallisilla keinoilla. Jos alueella on ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä tai lajeja, hankkeen toteuttamista voidaan lähtökohtaisesti perustella ainoastaan ihmisten terveyteen, yleiseen turvallisuuteen (mukaan lukien kansallinen puolustus ja siviiliväestön suojeleminen) tai merkittäviin myönteisiin ympäristövaikutuksiin perustuvilla syillä (4 momentti). Ellei kieltoa sovelleta, on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä (5 momentti).

12. Freistaat Sachsenin viranomaisten on lisäksi noudatettava (vuonna 2003 annetun ministeriön päätöksen mukaisesti) eurooppalaisen ekologisen verkoston ”Natura 2000” luomiseen ja suojelemaan liittyvien säännösten soveltamisohjeita (Arbeitshilfe zur Anwendung der Vorschriften zum Aufbau und Schutz des Europäischen ökologischen Netzes Natura 2000). Ohjeiden 3.3 luvun mukaan samoja vaatimuksia, joita sovelletaan yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luettelossa oleviin alueisiin (mukaan lukien SächsNatschG:n 22b §:n 3–5 momentti), on sovellettava alueisiin, joita luontodirektiivi ”mahdollisesti” koskee (mukaan lukien komissiolle ilmoitetut alueet, joita ei ole vielä merkitty luetteloon).

Tosiseikat, menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

13. Bundesverwaltungsgerichtin kuvauksen mukaan Grüne Liga Sachsen on luonnonsuojeluyhdistys, joka riitauttaa 25.2.2004 tehdyn kaavanvahvistuspäätöksen, joka koskee Elbejoen ja sen rannoilla olevien niittyjen ylittävän Waldschlößchenbrücke-nimisen sillan rakentamista kohtaan, jossa joki virtaa Freistaat Sachsenissa sijaitsevan Dresdenin kaupungin läpi.

14. Kaavanvahvistuspäätöksen perustana oli tammikuussa 2003 loppuun saatettu arviointi, jossa tutkittiin rakennushankkeen mahdollisia vaikutuksia kyseisenä ajankohtana vain kansallisesti suojellun muttei vielä komission luetteloon merkityn suojelualueen ”Elbtal zwischen Schöna und Mühlberg” (Schönan ja Mühlbergin välinen Elbejoen laakso), edellä mainitut niityt mukaan lukien, suojelutavoitteisiin. Jos hankkeeseen todettaisiin liittyvän merkittävien vaikutusten riski, tehtäisiin luontodirektiivin 6 artiklan mukainen arviointi. Asiantuntijalausunnossa todettiin, ettei rakennushankkeella ole merkittäviä tai pysyviä vaikutuksia alueen suojelutavoitteisiin.

15. Grüne Liga Sachsen riitautti kaavanvahvistuspäätöksen huhtikuussa 2004 nostamassaan kanteessa. Kansallisen prosessioikeuden mukaan kanteella ei ollut lykkäävää vaikutusta. Grüne Liga Sachsen teki näin ollen myös turvaamistoimihakemuksen rakennustöiden aloituksen siirtämiseksi.

16. Komissio merkitsi alueen joulukuussa 2004 yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon sen jälkeen, kun Saksa oli ilmoittanut sen komissiolle (ennakkoratkaisupyynnön mukaan) maaliskuussa 2003.

17. Sächsisches Obergerverwaltungsgericht (osavaltion ylemmän oikeusasteen hallintotuomioistuin) hylkäsi Grüne Liga Sachsenin tekemän turvaamistoimihakemuksen rakennustöiden aloituksen siirtämiseksi toisena ja viimeisenä oikeusasteena 12.11.2007. Sillan rakennustyöt alkoivat myöhemmin samana vuonna.

18. Toimivaltainen viranomainen teki 14.10.2008 uusien asiantuntijalausuntojen perusteella päätöksen suorittaa rakennushankkeeseen liittyvien vaikutusten rajoitettu uudelleenarviointi, joka koski kaavanvahvistuspäätöksen ajankohtaa. Sen tuloksena hankkeelle myönnettiin lupa poikkeusmenettelyssä ja määrättiin tiettyjen toimenpiteiden toteuttamisesta.

19. Sen jälkeen kun suunnitelmia oli muutettu syyskuussa 2010, Grüne Liga Sachsen teki uuden turvaamistoimihakemuksen, jonka Sächsisches Obergerverwaltungsgericht jälleen hylkäsi toisena ja viimeisenä oikeusasteena lokakuussa 2010.

20. Grüne Liga Sachsenin kanne pääasiassa ja sen hylkäämisestä tehty valitus jäivät myös tuloksettomiksi. Grüne Liga Sachsenin tekemä Revision-valitus on nyt käsiteltävänä Bundesverwaltungsgerichtissä, joka katsoo, että sekä vuoden 2003 arviointi että vuoden 2008 jälkikäteinen arviointi eivät olleet luontodirektiivin vaatimusten mukaisia. Vuoden 2003 arvioinnissa todettiin, ettei hankkeella ole merkittäviä tai pitkäaikaisia kielteisiä vaikutuksia, mutta siinä ei arvioitu hankkeen vaikutuksia yksityiskohtaisemmin. Vuoden 2008 jälkikäteisessä arvioinnissa todettiin, että hankkeella oli merkittäviä kielteisiä vaikutuksia (joita voitaisiin kompensoida luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuilla korvaavilla toimenpiteillä), mutta siinä tarkasteltiin ainoastaan kahta luontotyyppiä ja yhtä lajia.

21. Määrittääkseen tarkemmin luontodirektiivistä johtuvat vaatimukset Bundesverwaltungsgericht pyytää näin ollen ennakkoratkaisua seuraavista kysymyksistä:

”1) Onko [luontodirektiivin] 6 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että ennen alueen merkitsemistä yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon hyväksytylle sillanrakennushankkeelle, jota ei ole tarkoitettu välittömästi alueen hallinnointia varten, on ennen sen toteuttamista tehtävä

ympäristövaikutusten arviointi, kun alue on hanketta koskevan luvan myöntämisen jälkeen mutta ennen hankkeen toteuttamisen alkamista merkitty luetteloon ja kun ennen luvan myöntämistä oli suoritettu vain riskien arviointi / ennakoarviointi?

2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä:

Onko kansallisen viranomaisen noudatettava hankkeen jälkikäteisen arvioinnin yhteydessä luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan säännöksiä myös silloin, kun se halusi ottaa ne varovaisuussyistä luvan myöntämistä edeltäneen riskien arvioinnin / ennakoarvioinnin perusteeksi?

3) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä ja toiseen kieltävä:

Mitä vaatimuksia on luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan asetettava hankkeelle myönnetyn luvan jälkikäteiselle arvioinnille ja mitä ajankohtaa tämän arvioinnin on koskettava?

4) Onko täydentävässä menettelyssä, joka suoritetaan luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisessa jälkikäteisessä arvioinnissa tai luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisessa ympäristövaikutusten arvioinnissa todetun virheen korjaamiseksi, otettava arviointivaatimusten vastaavien muutosten avulla huomioon, että rakennelma saatiin pystyttää ja ottaa käyttöön, koska kaavanvahvistuspäätös oli välittömästi täytäntöönpantavissa ja väliaikaista oikeussuojaa koskeva vaatimus oli jäänyt tuloksettomaksi? Päteekö tämä joka tapauksessa luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisen päätöksen puitteissa suoritettuun jälkikäteen välttämättömään vaihtoehtoiseen arviointiin?”

22. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Grüne Liga Sachsen, Freistaat Sachsen (pääasian vastapuoli), Tšekin tasavalta ja Euroopan komissio, jotka kaikki esittivät suullisia huomautuksia 17.6.2015 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

Asianosaisten lausumiin sisältyviä lisätietoja

23. Kirjallisissa huomautuksissaan sekä Grüne Liga Sachsen että Freistaat Sachsen käsitelivät yksityiskohtaisemmin ennakkoratkaisupyynnön tosiseikkoihin perustuvaa taustaa. Vaikka unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen esittämään näkemystään tosiseikoista, voi olla hyödyllistä saada kattavampi kuva asiayhteydestä.

24. Grüne Liga Sachsen väittää ensinnäkin, että alue ilmoitettiin komissiolle kesäkuussa 2002 eikä maaliskuussa 2003, kuten Bundesverwaltungsgericht on todennut.

25. Komission suullisessa käsittelystä esittämien toteamusten perusteella vaikuttaa siltä, että Grüne Liga Sachsen on tässä oikeassa. Komissio kertoi tuomioistuimelle, että se oli saanut Saksalta ”ensimmäisen koosteen” maaliskuussa 2002 (mikä saattaa selittää mahdollisen sekaannuksen maaliskuuhun 2003) ja virallisen ehdotuksen kesäkuussa 2002. On joka tapauksessa riidatonta, että alue merkittiin komission ylläpitämään yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon joulukuussa 2004. Tämä seikka vaikuttaa lisäksi merkitykseltömältä esille nousevien kysymysten kannalta, sillä kummassakin tapauksessa siltahanke hyväksyttiin (helmikuussa 2004) sen jälkeen, kun alue oli ilmoitettu komissiolle, mutta ennen sen merkitsemistä luetteloon.

26. Alueen luonteesta ja sillanrakennuksen vaikutuksista Grüne Liga Sachsen selittää, että kyseiset niityt kuuluvat ”alankojen niitetyt niityt” -luontotyyppiin, jolla on useita lintu- ja hyönteislajeja, ja että alueen suojelutavoitteet vaarantuvat sen vuoksi, että alueen pinta-ala pienenee, että silta jakaa alueen kahtia ja että sillanrakennustyöt aiheuttivat häiriöitä tiettyjen kalalajien elinympäristöille.

27. Freistaat Sachsen puolestaan luettelee estäviä ja korvaavia toimenpiteitä, joita on toteutettu sillan ympäristövaikutusten lieventämiseksi: tiettyinä aikoina käyttöön otettavat nopeusrajoitukset, lepakoiden lentämistä ohjaavat pensaikot, muiden alueiden kuin alavien niitettyjen niittyjen luontotyyppin ennalleen saattaminen ja kehittäminen sekä ”vuorten alapuolisten jokien” luontotyyppin kehittäminen. Se selittää, että siltaa tarvittiin lievittämään liikenneuhkia ja parantamaan joen kummallakin puolen sijaitsevien alueiden välisiä yhteyksiä ja että kyseisen alueen (joka käsittää kaikkiaan 180 km joen rantaa, mukaan lukien kaupunkialueita, kuten Dresdenissä, jossa joen ylittää 8 muuta siltaa) suojelutavoitteet koskevat 14:ää luontotyyppiä ja 19:ää lajia, jotka on lueteltu luontodirektiivin liitteissä I ja II.³

28. Sekä Grüne Liga Sachsen että Freistaat Sachsen ovat samaa mieltä siitä, että ennen kaavanvahvistuspäätöksen tekemistä suorittamassaan arvioinnissa toimivaltainen viranomaisena otti perustaksi kansallisen lainsäädännön, jolla pannaan täytäntöön luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohta, vaikka aluetta ei ollut vielä merkitty yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon. Tuolloin katsottiin, ettei hankkeella ole 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja merkittäviä vaikutuksia. Vuoden 2008 päätös tehdä jälkikäteen arviointi perustui uusiin lausuntoihin, joissa esitettiin eriävä näkemys, ja se oli tarkoitettu 6 artiklan 4 kohdan vaatimusten täyttämiseen. Kuten suullisessa käsittelyssä kuitenkin kävi ilmi, Grüne Liga Sachsen katsoo (ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ottanut lähtökohdakseen), etteivät ennakoarviointi ja vuonna 2008 tehty jälkikäteen arviointi olleet täysin kyseisten säännösten mukaisia, kun taas Freistaat Sachsenin näkemyksen mukaan arvioinnit vastasivat säännöksiä kaikilta osin.

Asian tarkastelu

Luontodirektiivin 4 ja 6 artiklan rakenne, sovellettavuus ja soveltamisala

29. Luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kolmen vuoden kuluessa direktiivin tiedoksiantamisesta luettelo alueista. Saksa ei toimittanut luetteloa määräajassa,⁴ mutta sillä ei ole nähdäkseen merkitystä nyt tarkasteltavan kysymyksen kannalta, paitsi sikäli, että Saksan viranomaiset eivät voi saada etua siitä, etteivät ne ole noudattaneet velvoitteitaan määräajassa. Luontodirektiivin 4 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan komissio laatii kunkin jäsenvaltion yhteisön tärkeinä pitämistä alueista luettelon kuuden vuoden kuluessa direktiivin tiedoksiantamisesta. Saman artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on muodostettava tällaiset alueet erityisten suojelutoimien alueiksi viimeistään kuuden vuoden kuluessa. Luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarvittavat suojelutoimenpiteet, sovelletaan näin ollen jälkimmäisen osoittamisen ajankohdasta alkaen. Luontodirektiivin 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohtaa sovelletaan, kun – mutta ei ennen kuin⁵ – alue on merkitty yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon.

30. Käsiteltävässä asiassa luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohtaa sovellettiin näin ollen kyseiseen alueeseen joulukuusta 2004 lähtien, jolloin se merkittiin komission luetteloon, ja 6 artiklan 1 kohtaa siitä ajankohdasta lähtien, jona se myöhemmin osoitettiin erityisten suojelutoimien alueeksi.

3 — Euroopan ympäristökeskuksen verkkosivuilla (<http://eunis.eea.europa.eu/sites/DE4545301>) olevien tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että kaksi näistä luontotyypeistä ja kaksi näistä lajeista on määritelty ensisijaisesti suojeltaviksi luontodirektiivin liitteissä. Vaikuttaa kuitenkin epätodennäköiseltä, että näitä kahta ensisijaisesti suojeltavaa luontotyyppiä (”Tilio-Acerion -rinne-, vyörymä- ja raviinimetsät” ja ”Alnus glutinosa- ja Fraxinus excelsior-tulvametsät”) esiintyy riidanalaisen Elbejoen ylittävän sillan läheisyydessä Dresdenin kaupungin alueella. Toisaalta kahta ensisijaisesti suojeltavaa lajia (vasamasiilikäs (perhonen) ja erakkokuoriainen) voi esiintyä koko alueella, kuten komissio vahvisti suullisessa käsittelyssä, mikä pätee ainakin vasamasiilikäseen.

4 — Ks. tuomio komissio v. Saksa(C-71/99, EU:C:2001:433).

5 — Tuomio Dragaggi ym. (C-117/03, EU:C:2005:16, 23–25 kohta). Huomautan kuitenkin, että luontodirektiivin 4 ja 6 artiklan välillä vaikuttaa olevan epä johdonmukaisuutta sikäli, että 6 artiklan 2 kohta koskee nimenomaisesti erityisten suojelutoimien alueita, kun taas 4 artiklan 5 kohdan mukaan mainittua säännöstä voidaan soveltaa, kun alue on merkitty yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon, mikä voi edeltää erityisten suojelutoimien alueeksi osoittamista jopa kuudella vuodella.

31. Tältä osin unionin tuomioistuin on todennut, että jos hanke on hyväksytty ennen kuin komissio on merkinnyt alueen luetteloon, luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdalla ei aseteta suoraan myöhemmin täytettävää velvoitetta luetteloon merkitsemisen perusteella.⁶ Siten käsiteltävässä asiassa 6 artiklan 3 kohdan perusteella ei syntynyt velvoitetta tehdä arviointi, kun komissio merkitsi alueen luetteloon joulukuussa 2004, koska hanke oli jo hyväksytty saman vuoden helmikuussa.

32. Tällainen luetteloon merkitseminen ei myöskään velvoita arvioimaan jälkikäteen, vaikuttavatko olemassa olevat kaavoitusluvut kyseisiin alueisiin.⁷

33. Jos alue kuitenkin on ilmoitettu luontodirektiivin mukaisesti eikä komissio ole vielä päättänyt sen merkitsemisestä luetteloon, kyseinen jäsenvaltio ei voi hyväksyä puuttumisia, jotka voivat vaarantaa vakavasti tämän alueen ekologiset ominaispiirteet.⁸ Käsiteltävässä asiassa siltahanke hyväksyttiin ilmoittamisen jälkeen, joten siihen sovellettiin tätä rajoitusta.

34. Lisäksi on niin, että kun alue on merkitty komission hyväksymään yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon, ennen luetteloon merkitsemistä hyväksytyhän hankkeen toteuttaminen kuuluu luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan. Kyseisessä säännöksessä vahvistetaan yleinen suojeluvollisuus, joka muodostuu sellaisten heikentymisten tai häiriöiden välttämisestä, joilla voisi olla merkittäviä vaikutuksia direktiivin tavoitteiden kannalta.⁹ Unionin tuomioistuin on myös todennut, että ”jälkikäteistä valvontaa koskeva vullisuus voi perustua luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaan”¹⁰ – vaikka se ei ole vielä täsmentänyt, missä olosuhteissa tällainen velvoite syntyisi, kuten komissio huomauttaa.

35. 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.¹¹

36. Pääasian tilanne vaikuttaa siten olevan seuraavanlainen.

37. Ensinnäkään toimivaltaiset viranomaiset eivät saaneet hyväksyä siltahanketta helmikuussa 2004, jos oli olemassa riski siitä, että hanke vaarantaa vakavasti alueen ekologiset ominaispiirteet.

38. Toiseksi luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa sovellettiin joulukuusta 2004 alkaen, joten viranomaisten oli ”toteutettava – – 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”. Tähän vaatimukseen voi tietyissä tilanteissa (joita unionin tuomioistuimen on selvennettävä käsiteltävässä asiassa annettavassa ratkaisussa) liittyä velvoite arvioida jälkikäteen jo myönnettyä hyväksyntää.

6 – Tuomio komissio v. Itävalta (C-209/04, EU:C:2006:195, 56 ja 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, 48 ja 49 kohta).

7 – Tuomio komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-6/04, EU:C:2005:626, 57–59 kohta).

8 – Tuomio Dragaggi ym. (C-117/03, EU:C:2005:16, 26 ja 27 kohta); tuomio Bund Naturschutz in Bayern ym. (C-244/05, EU:C:2006:579, 44, 47 ja 51 kohta) ja tuomio Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, 49 kohta).

9 – Tuomio Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

10 – Tuomio komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-6/04, EU:C:2005:626, 58 kohta); ks. myös julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-6/04, EU:C:2005:372, 55 kohta).

11 – Tuomio Sweetman ym. (C-258/11, EU:C:2013:220, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Briels ym. (C-521/12, EU:C:2014:330, 19 kohta).

39. Kolmanneksi luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa sinänsä ei aseteta suoraan velvoitetta toteuttaa tai arvioida jälkikäteen siltahankkeen hyväksymiseen helmikuussa 2004 johtanutta menettelyä, ja samoin 6 artiklan 4 kohta, joka on pelkkä poikkeussäännös 3 kohdan toiseen virkkeeseen, ei voi olla suoraan merkityksellinen. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan – ja siten mahdollisesti myös 4 kohdan – säännökset voivat kuitenkin olla merkityksellisiä määritettäessä 6 artiklan 2 kohdan vaatimuksia, sillä 2 ja 3 kohdalla pyritään takaamaan sama suojelutaso.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys: onko tarpeen arvioida jälkikäteen hankkeen vaikutuksia alueella, joka on merkitty luetteloon hankkeen hyväksymisen jälkeen mutta ennen sen toteuttamista?

40. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleo lähinnä, edellyttikö luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohta pääasian olosuhteissa hankkeen ennakoarvioinnin arvioimista jälkikäteen sen jälkeen, kun alue oli merkitty komission ylläpitämään yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon, ja ennen kuin rakennustyöt alkoivat.

41. Pääasian olosuhteista ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa erityisesti, että hankkeesta oli aluksi tehty ainoastaan ”riskien arviointi / ennakoarviointi” – eikä ilmeisesti arviointia, joka olisi täyttänyt kaikki 6 artiklan 3 kohdan vaatimukset, jos kyseistä säännöstä olisi voitu soveltaa merkityksellisenä ajankohtana. Freistaat Sachsenin mukaan alkuperäinen arviointi täytti kaikki nämä vaatimukset. Asian ratkaiseminen on yksin toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen asia, mutta tarkastelen molempia olettamia voidakseni antaa kattavamman vastauksen.

42. Ensinnäkin jos oletetaan, että alkuperäinen arviointi täytti kaikki luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan (ja tarvittavin osin 6 artiklan 4 kohdan) vaatimukset, ja kun otetaan huomioon, että 6 artiklan 2 ja 3 kohdalla pyritään takaamaan sama suojelutaso, 6 artiklan 2 kohdassa (jossa pelkästään vaaditaan toteuttamaan tarpeellisia toimenpiteitä heikentymisen ja häiriöiden estämiseksi) ei lähtökohtaisesti vaikuttaisi olevan mitään sellaista, minkä vuoksi tätä arviointia olisi yleisesti tarpeen arvioida jälkikäteen sen puhtaasti muodollisen seikan perusteella, että alue oli merkitty yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi.

43. On kuitenkin aivan mahdollista, että alueen suojelun taso¹² voi kehittyä ennakoarvioinnin ajankohdan ja töiden aloittamisajankohdan välillä. Käsiteltävässä asiassa näiden kahden ajankohdan välillä kului yli neljä vuotta. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa asetetaan jatkuva velvoite varmistaa sama suojelun taso kuin 6 artiklan 3 kohdassa, ja olisi direktiivin tavoitteiden vastaista, jos kaavanvahvistuspäätös voisi säilyä muuttumattomana ja hanke voitaisiin toteuttaa sen mukaisesti alueen suojelun tasossa tapahtuneen merkittävän muutoksen jälkeen. Alueen olosuhteissa tai hankkeen yksityiskohdissa tapahtunut muutos voi siten edellyttää ennakoarvioinnin arvioimista jälkikäteen muuttunut tilanne huomioon ottaen 6 artiklan 2 kohdassa säädettyinä tarpeellisena toimenpiteenä luontotyyppien heikentymisen tai lajeille aiheutuvien häiriöiden estämiseksi. Toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen, joka yksin arvioi tosiseikkoja, asia on tutkia, onko tällaisia muutoksia tapahtunut yksittäistapauksessa.

44. Tältä osin ei voida nähdäkseni antaa mitään painoarvoa kysymykselle siitä, onko muutos tapahtunut ennen alueen merkitsemistä yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon vai sen jälkeen: merkityksellistä on se, tapahtuiko se ennakoarvioinnin ajankohdan jälkeen ja ennen rakennustöiden alkamista.

45. Tällaista lähestymistapaa olisi selvästi sovellettava etenkin, jos tällainen muutos tapahtui ja ennakoarviointi *ei* ollut täysin luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan mukainen.

12 — Luontodirektiivin 1 artiklan e alakohdan mukaan luontotyyppien suojelun tasolla tarkoitetaan eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka koskee luontotyyppiä ja sille luonteenomaisia lajeja ja joka voi vaikuttaa alueen luontaiseen levinneisyyteen, rakenteeseen ja toimintoihin pitkällä aikavälillä sekä sille luonteenomaisten lajien eloonjäämiseen pitkällä aikavälillä.

46. On kuitenkin myös tärkeää tarkastella tilannetta, jossa ennakoarviointi ei ollut täysin vaatimusten mukainen mutta alueen olosuhteissa tai hankkeen yksityiskohdissa *ei* tapahtunut muutosta ennakoarvioinnin ajankohdan jälkeen ja jossa ainoa (mahdollisesti) merkityksellinen tapahtuma on alueen merkitseminen yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon.

47. Vaikka unionin tuomioistuin on todennut, ettei luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa veloiteta arvioimaan ennakoarviointia jälkikäteen, se on tällaisessa tilanteessa myös viitannut siihen mahdollisuuteen, että tällainen velvoite saattaa seurata 6 artiklan 2 kohdasta, jolla pyritään varmistamaan sama suojelun taso.¹³

48. Velvoite ei mielestäni voi olla ehdoton. Jälkikäteisen arvioinnin edellyttäminen kaikissa tapauksissa merkitsisi luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan soveltamista tilanteisiin, jotka eivät kuulu sen eksplisiittiseen ajalliseen soveltamisalaan, ja olisi ristiriidassa edellä 31 ja 32 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

49. Toimivaltaisella kansallisella tuomioistuimella on kuitenkin aina oltava mahdollisuus määrätä tällaisesta jälkikäteisestä arvioinnista, jos alkuperäinen arviointi oli niin puutteellinen 6 artiklan 3 ja 4 kohdan vaatimukseen nähden, että uhkana on luontotyyppien merkittävä heikentyminen tai merkittävien häiriöiden aiheutuminen lajeille, sillä jos tällainen uhka on olemassa, 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet heikentymisen ja häiriöiden estämiseksi. Sama pätee, jos alkuperäisessä arvioinnissa ei ollut selkeästi yksilöity, millainen vaikutus hankkeella todennäköisesti on alueen luontotyypeihin ja lajeihin, jolloin tällaisen uhan mahdollista olemassaoloa ei määritetä. Tällaisissa olosuhteissa alkuperäisen arvioinnin arvioiminen jälkikäteen on todennäköisesti tarpeellinen toimenpide, vaikka sille olisi myös pohdittava vaihtoehtoja. Esimerkiksi hyvin erityistä uhkaa voitaisiin käsitellä riittävästi soveltuvalla mutta selkeästi rajatulla ennalta ehkäisevällä toimenpiteellä, tai muuten tilanne voi olla se, että ainoa asianmukainen toimenpide olisi kumota alkuperäinen hyväksyntä kokonaisuudessaan ja määrätä kokonaan uuden arviointimenettelyn toteuttamisesta.

Toinen ennakkoratkaisukysymys: onko luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa noudatettava jälkikäteisessä arvioinnissa, jos kyseisiä säännöksiä käytettiin jo ennakoarvioinnin perustana?

50. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisessa kysymyksessä oletetaan, että olosuhteet ovat sellaiset, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti hankkeen vaikutuksia on arvioitava jälkikäteen. Siinä myös oletetaan, että ennakoarviointia tehdessään toimivaltainen viranomainen pyrki noudattamaan 6 artiklan 3 ja 4 kohdan säännöksiä. Tällaisessa tilanteessa se tiedustelee, sitovatko 6 artiklan 3 ja 4 kohta toimivaltaista viranomaista sen tehdessä jälkikäteistä arviointiaan.

51. Olen tältä osin samaa mieltä Freistaat Sachsenin ja komission kanssa siitä, ettei viranomaisen tavoitteille tai aikomuksille ennakoarvioinnin tekemisen yhteydessä voida panna minkäänlaista painoarvoa.

52. Ensimmäiseen kysymykseen ehdottamastani vastauksesta seuraa, että jälkikäteisen arvioinnin tarpeellisuudesta päätettäessä voidaan käyttää ainoastaan objektiivista perustetta: oliko ennakoarviointi täysin luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan (ja tarvittaessa 6 artiklan 4 kohdan) mukainen, ja ellei ollut, olivatko puutteet sellaisia, että uhkana on luontotyyppien merkittävä heikentyminen tai merkittävien häiriöiden aiheutuminen lajeille tai että tällaisen uhan todennäköisyys jää määrittämättä?

13 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

53. Oikeuskäytännöstä kuitenkin myös seuraa, että luontodirektiivissä asetetaan vaatimuksia tällaiselle jälkikäteiselle arvioinnille 6 artiklan 2 kohdassa eikä (ainakaan suoranaisesti) 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa. Vaatimus jälkimmäisten säännösten tiukasta noudattamisesta pelkästään ennakoarvioinnin perustana olevan aikomuksen perusteella vaikuttaisi olevan vastoin oikeusvarmuuden periaatetta, jota unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä korostanut.¹⁴

54. Jos tällainen vaatimus asetettaisiin luontodirektiivin sijaan kansallisen lainsäädännön tai hallintokäytännön perusteella,¹⁵ se ei voisi olla millään tavalla ristiriidassa luontodirektiivin 6 artiklan säännösten kanssa, sillä 6 artiklan 2 ja 3 kohdalla pyritään varmistamaan sama suojelun taso. Grüne Liga Sachsenin väitettä siitä, että kun viranomaiset ovat kerran pyrkineet noudattamaan 6 artiklan 3 ja 4 kohdan vaatimuksia ennakoarvioinnissaan, viranomaisten on noudatettava niitä myös jälkikäteisessä arvioinnissa, ei siten voida hylätä suoralta kädeltä, jos sille on peruste kansallisessa lainsäädännössä. Tästä voidaan ainoastaan todeta, ettei tällaista velvoitetta voida johtaa luontodirektiivistä sinänsä.

55. Kun tarkastellaan luontodirektiiviä, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, merkitykselliset vaatimukset sisältyvät 6 artiklan 2 kohtaan, ja ne ovat kolmannen kysymyksen kohteena. Huomautan kuitenkin tässä vaiheessa, että jos ilmenisi, että 6 artiklan 2 kohdan nojalla toteutettava tarpeellinen toimenpide olisi alkuperäisen hyväksynnän peruuttaminen ja kokonaan uuden menettelyn määrääminen, silloin tällaisessa uudessa menettelyssä, joka jo luonteensa vuoksi aloitettaisiin sen jälkeen, kun alue oli merkitty yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon, olisi noudatettava suoraan 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys: luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa jälkikäteiselle arvioinnille asetetut vaatimukset ja ajankohta, johon arvioinnin olisi perustuttava

56. Huomautan ensinnäkin, että unionin tuomioistuin on selvästi katsonut suunnitelmista ja hankkeista, jotka eivät niitä hyväksyttäessä kuuluneet luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan soveltamisalaan, ettei ”voida sulkea pois sitä, että jäsenvaltio, kyseisen direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädettyä poikkeusmenettelyä vastaavasti, vetoaa suunnitelman tai hankkeen, joka on omiaan vaikuttamaan merkittävästi alueen suojeluintressiin, kansallisen oikeuden mukaisessa ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä yleisen edun mukaiseen syyhyn ja voi – jos kyseisessä säännöksessä säädetty edellytykset keskeisiltä osin täyttyvät – antaa luvan toiminnalle, joka ei ole tämän jälkeen enää kiellettyä kyseisen artiklan 2 kohdan perusteella. Jotta voidaan selvittää, täyttyvätkö [luontodirektiivin] 6 artiklan 4 kohdassa säädetty edellytykset, suunnitelman tai hankkeen vaikutukset on kuitenkin arvioitava ennakoita kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti”.¹⁶

57. Tilanne, johon unionin tuomioistuin viittaa edellä mainitussa oikeuskäytännössään, vastaa nähdäkseni läheisesti pääasiassa lokakuussa 2008 tehtyä uudelleenarviointia, sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sitä kuvannut, sikäli kuin uudelleenarvioinnissa otettiin huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan säännökset ja vahvistettiin kaavanvahvistuspäätös poikkeusmenettelyssä korvaavien toimenpiteiden toteuttamisen perusteella.

58. Näissä olosuhteissa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa nähdäkseni väistämättä, että vaikka tarve lokakuussa 2008 tehdylle jälkikäteiselle arvioinnille tai uudelleenarvioinnille onkin voinut seurata suoraan luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdasta, kyseisen menettelyn oli täytettävä kaikki 6 artiklan 3 ja 4 kohdan vaatimukset.

14 — Ks. esim. tuomio komissio v. Itävalta (C-209/04, EU:C:2006:195, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

15 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 10–12 kohta. Unionin tuomioistuin on tunnustanut, että yleinen käytäntö voi sitoa kansallista hallintoa sen soveltaessa unionin oikeutta – ks. tuomio The Rank Group (C-259/10 ja C-260/10, EU:C:2011:719, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 — Tuomio Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, 34 kohta), jossa lainataan tuomiota komissio v. Espanja (C-404/09, EU:C:2011:768, 156 ja 157 kohta).

59. Näin ei kuitenkaan voi olla kaikissa olosuhteissa syistä, jotka vastaavat edellä tässä ratkaisuehdotuksessa ja erityisesti sen 48 kohdassa esittämiäni syitä. Voi esimerkiksi olla tilanteita, joissa jälkikäteinen arviointi on välttämätön luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan nojalla, jotta voidaan yksinkertaisesti varmentaa, että toimenpiteillä, jotka kyseisen kohdan perusteella on toteutettava, todellakin estetään luontotyyppien heikentyminen tai lajeja koskevat häiriöt siinä tarkoitetulla tavalla, mutta joissa hankkeen vaikutusten uusi arviointi 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla ei ole tarpeen eikä kyse ole poikkeuksen soveltamisesta 6 artiklan 4 kohdan perusteella.

60. Toinen seikka, jota tämän kysymyksen yhteydessä on syytä käsitellä, on ajankohta, jonka osalta uudelleenarviointi olisi tehtävä. Olisiko käsiteltävässä asiassa uudelleenarvioinnissa pitänyt tarkastella alueen suojelun tasoa ja siltahankkeen vaikutuksia, sellaisina kuin ne olivat ja voitiin näyttää toteen vuonna 2003 tai 2004, kun alkuperäinen vaikutustenarviointi ja kaavanvahvistuspäätös tehtiin, vai vuonna 2008, jona tehtiin uudelleenarviointi ja johon mennessä sillan rakennustyöt olivat alkaneet? Valittu ajankohta voi selvästikin vaikuttaa uudelleenarvioinnin tulokseen.

61. Mielestäni vastaus tähän kysymykseen saadaan luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa, jonka perusteella mikä tahansa jälkikäteinen arviointi tai uudelleenarviointi voi olla välttämätön pääasian kaltaisissa olosuhteissa, asetettujen velvoitteiden luonteesta. Velvoitteet koskevat kyseessä olevan alueen jatkuvaa seurantaa, ja luontotyyppien heikentymisen ja lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi toteutettavat toimenpiteet voivat olla ainoastaan sellaisia, jotka ovat tarpeellisia toimenpiteiden toteuttamisajankohtana tämän jatkuvan seurannan perusteella.

62. Tiivistääkseni asian hieman toisin: siltä osin kuin pääasian olosuhteissa ennakoarvioinnin jälkikäteinen arviointi oli tarpeen, jälkikäteisen arvioinnin tarpeellisuus johtui luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdasta, ja sen perustaksi oli siten otettava tilanne, sellaisena kuin se oli kehittynyt kyseiseen ajankohtaan (vuoteen 2008) mennessä; mutta siltä osin kuin tämä jälkikäteinen arviointi johti poikkeuksen soveltamiseen 6 artiklan 4 kohdan perusteella, siinä oli noudatettava kaikkia 6 artiklan 3 kohdan vaatimuksia.

Neljäs kysymys: sen seikan merkityksellisyys pääasiassa, että hanke on saatettu päätökseen, koska kaavanvahvistuspäätös oli lopullinen ja täytäntöönpantavissa

63. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen neljännessä kysymyksessä oletetaan, että ennakoarvioinnin jälkikäteinen arviointi oli tarpeen sen jälkeen, kun alue oli merkitty yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon, ja ettei vuonna 2008 tehty jälkikäteinen arviointi sinänsä täysin täyttänyt luontodirektiivin vaatimuksia. Se tiedustelee, onko nykyisessä vaiheessa, jossa silta on rakennettu ja se on avoinna liikenteelle, otettava huomioon se, että kaikkia kansallisen lainsäädännön nojalla käytettävissä olevia muutoksenhakukeinoja oli käytetty ennen rakennustöiden alkamista ja jälkikäteisen arvioinnin tekemistä. Se pyrkii etenkin selvittämään, voiko tämä seikka vaikuttaa luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisen poikkeuksen pätevyYTEEN.

64. En ensinnäkään pidä mahdollisena, että se seikka, että kaavanvahvistuspäätös on tullut lopulliseksi kansallisten menettelysääntöjen nojalla, voisi rajoittaa jotenkin tarvetta noudattaa luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa. Jos näin olisi, direktiivin tehokkuus vaarantuisi, ja eri jäsenvaltioissa voitaisiin asettaa erilaisia vaatimuksia, mikä olisi täysin ristiriidassa direktiivin tavoitteen kanssa perustaa ”erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto” ja ylläpitää sitä. Direktiivin vaatimuksia on sovellettava aina samalla tavalla kaikissa jäsenvaltioissa.

65. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa asetetaan lisäksi jatkuvia velvoitteita. Vaikka kaavanvahvistuspäätös olisikin tehty menettelyssä, joka on täysin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan mukainen, jäsenvaltioiden on edelleen toteutettava tarpeelliset toimenpiteet luontotyyppien heikentymisen ja lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi. Näin on oltava etenkin, jos menettely ei ollut täysin mainittujen säännösten mukainen ja se on oikaistava. Vaikka lopulliseen kaavanvahvistuspäätökseen

olennaisesti kuuluva oikeusvarmuus on tekijä, joka on otettava huomioon, se ei voi painaa vaa'assa enemmän kuin jatkuvan seurannan ja jatkuvien estämistoimenpiteiden tarpeellisuus. Olosuhteiden mukaan oikeusvarmuus voi pikemminkin edellyttää korvauksen suorittamista niille, joissa päätös on synnyttänyt perusteltua luottamusta ja jotka ovat toteuttaneet hankkeen sen pohjalta.

66. Tässä yhteydessä esille nousevat kysymykset ovat kuitenkin tätäkin laajempia. Pääasiassa on niin, että kaavanvahvistuspäätös oli tullut lopulliseksi ja silta on rakennettu (minkä seurauksena luontotyypit ovat heikentyneet ja lajeille on aiheutunut häiriöitä, mikä on tosin todettu oikeutetuksi erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä) ja se on avoinna liikenteelle (millä on mahdollisesti jatkuvia vaikutuksia luontotyyppeihin ja lajeihin). Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää hypoteesin, jossa toteamus alkuperäisen arvioinnin ja jälkikäteisen arvioinnin puutteellisuudesta saattaisi johtaa kaavanvahvistuspäätöksen kumoamiseen, millä olisi kauaskantoisia sekä ekologisia että taloudellisia seurauksia, jos katsottaisiin, että silta olisi purettava.

67. Jos tämä hypoteesi osoittautuisi oikeaksi, olisi tarkasteltava sitä, mitä toimenpiteitä luontodirektiivin nojalla oli toteutettava.

68. Näiden toimenpiteiden olisi oltava ”tarpeellisia” luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Ne olisi määritettävä tämänhetkisen tilanteen perusteella. Toisin sanoen olisi otettava huomioon se, että silta on rakennettu, ja punnittava keskenään sillan paikalleen jättämisen (ja toiminnan) ympäristövaikutuksia ja sillan sulkemisen (tai sen käytön rajoittamisen) tai jopa purkamisen ympäristövaikutuksia. Toimenpiteiden olisi oltava sellaisia, joilla mahdollisimman pitkälti *estetään* luontotyyppien heikentyminen tai häiriöiden aiheutuminen lajeille. Jos heikentymistä tai häiriöitä on kuitenkin jo tapahtunut, olisi otettava huomioon myös luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan vaatimus määrittää prioriteetit luontotyyppien tai lajien suotuisan suojelun tason säilyttämiselle *tai ennalleen saattamiselle* ja 6 artiklan 1 kohdassa asetetut käyttöä koskevat vaatimukset.

69. On aivan mahdollista, että tällaisen etujen ja prioriteettien punninnan perusteella päädyttäisiin siihen, että silta olisi jätettävä paikoilleen ja että olisi toteutettava tarpeellisia toimenpiteitä heikentymisen ja häiriöiden estämiseksi ja käyttöä koskevia toimenpiteitä. Ellei näin tapahdu, ehdotusta sillan purkamisesta olisi nähdäkseni pidettävä – aivan kuten alkuperäistä ehdotusta sillan rakentamisestakin oli pidettävä – luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna suunnitelmana tai hankkeena, joka ei liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen mutta joka saattaa vaikuttaa tähän alueeseen merkittävästi, ja ehdotusta olisi arvioitava kyseisen säännöksen mukaisesti, ennen kuin se voitaisiin toteuttaa.

70. Olen kuitenkin samaa mieltä komission kanssa siitä, että eri vaihtoehtoja punnittaessa esimerkiksi sillan purkamisen ja rakentajalle maksettavien korvausten taloudellisilla kustannuksilla ei ole lähtökohtaisesti merkitystä. Vaikka samoihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin, joihin vedottiin ennakoarvioinnissa, voidaan edelleen vedota siinä määrin kuin on kyse luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdasta, niiden lisäksi ei voida vedota kulujen säästämiseen liittyvään ilmeiseen yleiseen etuun (ja tällaista etua pidettäisiin joka tapauksessa epätodennäköisesti pakottavana, jos sovelletaan 6 artiklan 4 kohdan toista alakohtaa, eli ensisijaisesti suojeltavan luontotyyppin ja/tai lajin tapauksessa). Tämän lähestymistavan omaksuminen tarkoittaisi ympäristölle haitallisten hankkeiden säilyttämisen puoltamista pelkästään sen perusteella, että direktiivin vaatimusten asianmukaisen noudattamisen laiminlyöminen olisi liian kallista korjata.

Ratkaisuehdotus

71. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Tilanteessa, jossa suunnitelma tai hanke, joka ei liity suoranaisesti Natura 2000 -alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen mutta joka saattaa vaikuttaa tähän alueeseen merkittävästi, on hyväksytty sen jälkeen, kun alue ilmoitettiin komissiolle, mutta ennen kuin se merkittiin yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon myös näiden ajankohtien välillä tehdyn vaikutustenarvioinnin perusteella ja jossa hankkeen rakennustyöt alkoivat vasta alueen luetteloon merkitsemisen jälkeen, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY säännöksiä on tulkittava seuraavasti:

- 1) Jos ennakoarviointi ja hyväksymismenettely olivat täysin direktiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisia, 6 artiklan 2 kohdassa ei edellytetä yleissääntönä tällaisen menettelyn jälkikäteistä arviointia; alueen olosuhteissa tai hankkeen yksityiskohdissa tapahtunut muutos voi kuitenkin edellyttää arvioinnin arvioimista jälkikäteen muuttunut tilanne huomioon ottaen tarpeellisena toimenpiteenä luontotyyppien heikentymisen tai lajeille aiheutuvien häiriöiden estämiseksi. Jos alkuperäinen menettely ei ollut 6 artiklan 3 ja 4 kohdan mukainen, jälkikäteinen arviointi on 6 artiklan 2 kohdassa edellytettävä tarpeellinen toimenpide, jos menettelyn puutteet olivat sellaisia, että uhkana on luontotyyppien merkittävä heikentyminen tai merkittävien häiriöiden aiheutuminen lajeille tai ettei hankkeen vaikutusta luontotyyppeihin tai lajeihin yksilöity.
- 2) Se, että alkuperäisen menettelyn toteuttaneet viranomaiset pyrkivät noudattamaan direktiivin 92/43 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa, ei synnytä kyseiseen direktiiviin perustuvaa velvoitetta noudattaa samoja säännöksiä menettelyn jälkikäteisessä arvioinnissa; tällaisen velvoitteen johtaminen kansallisesta lainsäädännöstä ei kuitenkaan ole direktiivin vastaista.
- 3) Jos alkuperäisen menettelyn jälkikäteinen arviointi on direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdassa edellytetty tarpeellinen toimenpide, jälkikäteisen arvioinnin on perustuttava arviointiajankohtana vallitsevaan tilanteeseen. Jos se johtaa direktiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisen poikkeuksen analogiseen soveltamiseen, siinä on myös noudatettava kaikkia 6 artiklan 3 kohdan vaatimuksia.
- 4) Jos tällainen jälkikäteinen arviointi osoittautuu puutteelliseksi sen jälkeen, kun hanke on saatu päätökseen, sillä seikalla, että päätös oli tullut lopulliseksi eikä siihen voitu enää hakea muutosta kansallisen lainsäädännön nojalla, ei ole merkitystä määrittäessä direktiivin 92/43 mukaisesti toteutettavia toimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden on oltava sellaisia, että niillä estetään luontotyyppien heikentyminen entisestään tai lajeille aiheutuvien häiriöiden jatkuminen alueella direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja että niillä pyritään tarvittaessa saattamaan ennalleen suotuisa suojelun taso, ja jos toimenpiteisiin liittyy päätökseen saadun hankkeen purkamisen, niitä arvioidaan 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Jälkimmäisessä tapauksessa purkamisen taloudelliset kustannukset eivät voi olla 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy.