

Asia C- 463/20

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

24.9.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Conseil d'État (Belgia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

4.6.2020

Kantaja:

Namur-Est Environnement ASBL

Vastaaja:

Région wallonne (Vallonian hallintoalue)

CONSEIL D'ÉTAT, HALLINTORIITOJEN OSASTO

VÄLIPÄÄTÖS

I. Kanteen kohde

- 1 Voittoa tavoittelematon yhdistys NAMUR-EST ENVIRONNEMENT vaatii 18.1.2017 nostamallaan kanteella kumoamaan luonto- ja metsäosaston (jäljempänä D.N.F) ylitarkastajan 27.6.2016 tekemän päätöksen, jolla SAGREX - osakeyhtiölle (jäljempänä SAGREX) myönnettiin oikeus poiketa luonnonsuojelusta 12.7.1973 annetun lain (Moniteur belge nro 1973A71207, 11.9.1973, <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1973/07/12/1973A71207/justel>, jäljempänä luonnonsuojelulaki) 2bis, 3 ja 3bis §:ssä mainittuja eläin- ja kasvilajeja koskevista suojelutoimenpiteistä Bossimén kalkkireloushoksen toiminnan harjoittamista varten.
- 2 S.A. CIMENTERIES CBR -yhtiö hyväksyttiin 14.3.2018 väliintulijaksi.

II. Tosiseikasto

- 3 SAGREX teki 4.11.2008 yhdistelmä lupaa koskevan hakemuksen, joka koski Bossimén louhoksen uudelleen käyttöön ottamista, tunnelin kaivamista Bossuan ja Lives-sur-Meusen louhosten välille, kuljetuskaistan rakentamista Lives-sur-Meusen louhokseen ja lastauslaiturin rakentamista Meuse-joen rannalle.
- 4 D.N.F antoi 12.5.2010 kielteisen lausunnon, jossa esitettiin muun muassa seuraavat perustelut:

”Vaikka hanke vaikuttaa huomattavaan määrään suojeltuja lajeja, asiakirja-aineistossa ei ole mitään mainintaa lakisääteisestä velvollisuudesta hankkia tarpeelliset poikkeusluvut voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti suojeltujen lajien suojelutoimenpiteistä poikkeamiseksi,

--

Hankkeen luonne ja laajuus huomioon ottaen rakennustöitä ennen, niiden aikana ja niiden jälkeen toteutettavaksi suunnitelluilla muutostöillä ei tosiasiallisesti voida lieventää tai kompensoida odotettavissa olevia lukuisia vaikutuksia, erityisesti luontotyyppien tuhoamisen osalta”.

- 5 SAGREX haki 15.4.2016 lupaa poiketa luonnonsuojelulaissa säädetyistä eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä. Hakemuksen liitteenä oli huhtikuussa 2016 päivätty vaikutusten arviointi, jonka otsikkona oli ”Bossimén louhoksen käynnistämisen merkitsemä elinympäristöjen tuhoutuminen ja kasvilajien siirtyminen”.
- 6 D.N.F myönsi haetun poikkeamisluvan 27.6.2016 ja antoi tämän seurauksena SAGREX:lle luvan tahallisesti häiritä siinä lueteltujen eläin- ja kasvilajien yksilöitä, heikentää ja tuhota näiden lajien elinympäristöjä, poistaa, hävittää tahallisesti, pitää hallussaan ja kuljettaa pois yksilöitä sekä heikentää kyseisten lajien elinympäristöalueita soveltamalla lupapäätöksessä lueteltuja vaikutusten lieventämistoimenpiteitä. Tämä toimi on nyt kanteen kohteena.
- 7 SAGREX jätti 30.9.2016 muutossuunnitelmia ja täydennyksen yhdistelmä lupaa koskevan hakemuksen yhteydessä jätettyyn vaikutusten arviointiin.
- 8 Muutetusta hankkeesta järjestettiin julkinen kuuleminen 21.11–21.12.2016, ja sen yhteydessä jätettiin useita valituksia.
- 9 D.N.F antoi 21.12.2016 yhdistelmä lupahakemuksesta tietyin edellytyksin puoltavan lausunnon. Lausunnossa esitettiin muun muassa seuraavat perustelut:

”Hakemusasiakirjaan sisällytetyillä suosituksilla, 27.6.2016 annetusta poikkeamisluvasta ilmenevillä velvoitteilla ja jäljempänä esitetyin edellytyksin kyseisen hankkeen huomattavat luonnonsuojeluvaiikutukset voidaan saattaa hyväksyttävälle tasolle, erityisesti kun otetaan huomioon kompensatiot –”

- 10 Toimivaltainen ministeri epäsi 25.9.2017 yhdistelmäluvan. Väliintulija nosti kyseisestä päätöksestä erillisen kumoamiskanteen. Kanne hylättiin 14.5.2020 annetulla tuomiolla.

III. Asianosaisten lausumat

A. Kumoamiskanne

- 11 Kantaja vetoaa muun muassa tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1) 2–10 artiklan ja liitteessä I olevan 19 kohdan virheelliseen soveltamiseen.
- 12 Sen mukaan riidanalainen toimi on lupa, jonka myöntämisessä ei sovellettu direktiivin 2011/92 merkityksellisten säännösten mukaista vaikutusten arviointimenettelyä, eikä luvan myöntänyt viranomainen tutkinut, oliko tällainen vaikutusten arviointimenettely tarpeen kyseessä olevassa tapauksessa.
- 13 Direktiivin 2011/92 4 artiklan 1 kohdan mukaan ”liitteessä I luetellut hankkeet arvioidaan 5–10 artiklan mukaisesti”. Liitteessä I olevassa 19 kohdassa mainitaan muun muassa ”kivilouhokset ja avokaivokset, joiden pinta-ala on yli 25 hehtaaria – –”, joita koskevat hankkeet ”alistetaan lupamenettelyyn ja [niiden] vaikutukset arvioidaan”, ja lupa on ”toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätös, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen”.
- 14 Hanke kuuluu direktiivin 2011/92 liitteen I soveltamisalaan, ja poikkeamislupa myönnetään ”Bossimén kalkkireloushoksen toiminnan harjoittamista varten”. Lupa on siis välttämätön, jotta hakijalla olisi ”oikeus ryhtyä hankkeen toteuttamiseen”, ja ennen luvan myöntämistä hankkeen vaikutukset on arvioitava direktiivin ”5–10 artiklan” mukaisesti.
- 15 Monivaiheisessa päätöksentekomenettelyssä arviointimenettely on joka tapauksessa toteutettava mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. On totta, että yhdistelmäluvaa louhosta varten koskeva hakemus tehtiin rinnakkaisesti mutta kyseinen hakemus ja siihen liittyvä vaikutusten arviointi tehtiin poikkeamislupahakemuksen jättämisen ja 27.6.2016 tehdyn päätöksen jälkeen, koska vaikutusten arviointi on päivätty heinäkuussa 2016.
- 16 Poikkeamislupahakemukseen liitetty ote ”vuoden 2008 ympäristövaikutusten arvioinnin eläimistöä ja kasvistoa koskevaan lukuun vuonna 2015 tapahtuneen hankkeen muuttamisen jälkeen tehdystä täydennyksestä” on sisällöltään rajattu, eikä sitä voida kantajan mukaan pitää direktiivin vaatimuksia vastaavana ympäristövaikutusten arviointina.
- 17 Lisäksi se katsoo, että ympäristövaikutusten arviointi edellyttää myös asianomaisten elinten kuulemista ja yleisön osallistumista (direktiivin 2011/92 6 artikla), sitä, että toimivaltainen viranomainen tutkii ja ottaa huomioon

arviointiasiakirjassa esitetyt tiedot ja 6 artiklassa tarkoitettujen neuvottelujen tulokset (direktiivin 2011/92 8 artikla) ja esittää huomioon otetut tiedot kootusti lupapäätöksessä sekä tiedottaa niistä yleisölle (direktiivin 2011/92 9 artikla) eli vaiheita, joita ei ole noudatettu nyt käsiteltävässä tapauksessa (erityisesti yleisön kuulemistä koskeva vaihe).

B. Vastine

- 18 Vastaaja vastaa, että riidanalainen toimi ei ole direktiivissä 2011/92 tarkoitettu hanke. Sillä ei anneta lupaa louhoksen toiminnan harjoittamiseen vaan ainoastaan päätetään luonnonsuojelulain tiettyjen säännösten soveltamisesta poikkeamista toiminnan harjoittamista koskevan lupahakemuksen jättämistä varten. Koska tätä lupaa ei voida sellaisenaan panna toimeen, se ei ole ”toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätös, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen”. Kyse ei myöskään ole monivaiheiseen päätöksentekomenettelyyn liittyvästä luvasta, ja riidanalaisen toimen antaja on eri viranomainen kuin se, jonka tehtävänä on tutkia yhdistelmä lupaa koskeva hakemus, ja sen toimintaan sovelletaan eri säännöstöä.

B. Kantajan vastaus

- 19 Kantaja vastaa viittaamalla useisiin unionin tuomioistuimen tuomioihin ja erityisesti tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL 1985, L 175, s. 40) soveltamista louhoksen harjoittamiseen koskevaan 7.1.2004 annettuun tuomioon Wells (C-201/02, EU:C:2004:12).
- 20 Riidanalainen toimi on kantajan mukaan louhoksen hyödyntämisen sine qua non -edellytys ja siten monivaiheiseen päätöksentekomenettelyyn liittyvä lupa. Arviointimenettely on toteutettava mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Sillä, että riidanalaisen toimen antaja on eri viranomainen kuin se, joiden tehtävänä on tutkia yhdistelmä lupahakemus, ei ole tältä osin merkitystä.
- 21 Jos katsotaan, että vaikutusten arviointi on suoritettava ainoastaan yhdistelmä lupaa koskevan hakemuksen tutkimisen yhteydessä, unohdetaan yhtäältä se, että toimivaltaisen viranomaisen on päätöksentekomenettelyssä otettava huomioon hankkeen ympäristövaikutukset ”mahdollisimman aikaisessa vaiheessa”, ja toisaalta se, että myöhemmin tehdyllä ympäristövaikutusten arvioinnilla ei voida saattaa kyseenalaiseksi riidanalaista toimea, jolla on jo myönnetty lopullinen lupa häiritä suojeltuja lajeja tarkoituksellisesti sekä heikentää ja tuhota kyseisten lajien elinympäristöjä, joten arviointi on tehtävä tätä ennen.

D. Väliintulokirjelmä

- 22 Väliintulija katsoo, että vaikka louhoksen hyödyntämishanke sisältyisi direktiivissä 2011/92 tarkoitettuun hankkeen käsitteeseen, riidanalainen

poikkeamislupa ei kuitenkaan ole direktiivissä tarkoitettu ”lupa”, koska se ei yksinään oikeuta hankkeen toteuttamiseen, vaan vasta kahden luvan yhdistelmä antaa hankkeen toteuttajalle oikeuden toteuttaa hankkeensa.

- 23 Koska poikkeamislupa on lupamenettelyn vaihe, joka ei ole varsinainen päätös vaan liitännäinen päätös, joka koskee vain hankkeen tiettyjä vaikutuksia, vaikutusten arviointia ei ollut tarpeen suorittaa tässä vaiheessa.
- 24 Yhdistelmä lupahakemukseen liittyvä vaikutusten arviointi sisältää analyysin, joka koskee vaikutuksia poikkeamisluvassa tarkoitettuihin suojeltuihin lajeihin, joten direktiivin 2011/92 tavoitteet on väliintulijan mukaan kokonaisuudessaan saavutettu, koska arviointi on tehty ennen varsinaisen luvan myöntämistä, se koskee vaikutuksia suojeltuihin lajeihin ja siihen sovelletaan kaikkia direktiivissä edellytettyjä menettelyllisiä takeita.
- 25 Ei voida katsoa, että hanke olisi kaikkine yksityiskohtineen hyväksytty lopullisesti poikkeamislupahakemuksen jättämishetkellä. Hakijan on siten suoritettava vaikutusten arviointi yhdistelmä lupahakemuksen vaiheessa siten, että arviointi koskee lopullista hanketta sen jälkeen, kun sitä on muutettu poikkeamisluvassa asetettuihin velvoitteisiin vastaamiseksi.

E. Vastaajan viimeinen kirjelmä

- 26 Vastaaja väittää, etteivät yhdistelmä lupajärjestelmä ja eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä tehtäviä poikkeuksia koskeva järjestelmä ole oikeudellisesti sidoksissa toisiinsa. Ei siis ole olemassa unionin oikeuskäytännössä tarkoitettua ”päätöksentekomenettelyä”. Syytä eli louhoksen hyödyntämistä ei pidä sekoittaa sen vaikutuksiin eli eläin- ja kasvilajeille aiheutuvaan haittaan.

F. Väliintulijan viimeinen kirjelmä

- 27 Väliintulija katsoo, että direktiiviä 2011/92 on noudatettu, vaikka julkinen kuuleminen suoritettiin riidanalaisen toimen antamisen jälkeen, koska ”sekä varsinainen poikkeamislupa että erityinen vaikutustenarviointi, joka osoittaa poikkeamisluvan edellytysten noudattamisen, sekä eläimistöön ja kasvistoon liittyvän vaikutusten arvioinnin täydennys (huhtikuulta 2016) liitettiin varsinaista päätöstä koskeneen julkisen kuulemisen asiakirja-aineistoon”. Julkinen kuuleminen järjestettiin juuri silloin, kun yleisöllä oli tilaisuus esittää tehokkaasti huomautuksia hankkeesta itsestään, koska tuolloin kaikki vaihtoehdot olivat vielä mahdollisia.

G. Kantajan viimeinen kirjelmä

- 28 Kantaja korostaa sitä, että riidanalainen toimi on louhoksen hyödyntämisen sine qua non -edellytys. Hyödyntäminen ja häiriöt lajeille ”muodostavat yhden ja saman luonnonympäristön häiritsemisen”. Kun hankkeen toteuttajan oikeus hankkeen toteuttamiseen edellyttää useita hallinnollisia päätöksiä, direktiivissä

2011/92 tarkoitetun luvan muodostaa kaikkien näiden hallinnollisten päätösten kokonaisuus. Poikkeamislupahakemuksesta ei näin ollen tehty asianmukaista ympäristövaikutusten arviointia.

IV. Tarkastelu

- 29 Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun direktiivin 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7) 12 ja 13 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevissa a ja b kohdassa mainittuja eläin- ja kasvilajeja koskevien suojelujärjestelmien käyttöönottamiseksi. Sen 16 artiklassa sallitaan jäsenvaltioiden poiketa näistä toimenpiteistä tietyissä tapauksissa ja tietyin edellytyksin.
- 30 Direktiivissä 92/43, luonnonsuojelulaissa tai alueellisessa hallintolainsäädännössä ei säädetä vaikutusten arvioinnista tai yleisön kuulemisesta ennen eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä poikkeamista koskevan luvan myöntämistä.
- 31 SAGREX haki vastauksena D.N.F:n 12.5.2010 antamaan vastustavaan lausuntoon lupaa poiketa luonnonsuojelulaista.
- 32 Poikkeamislupahakemukseen on liitetty huhtikuussa 2016 päivätty vaikutusten arviointi, jonka otsikkona on ”Bossimén louhoksen käynnistämisen merkitsemä elinympäristöjen tuhoutuminen ja kasvilajien siirtyminen”.
- 33 Vaikutusten arviointiin on liitetty muun muassa ote yhdistelmäluupahakemuksen yhteydessä tehdystä vaikutustenarvioinnista. Kyse on ”vuoden 2008 ympäristövaikutusten arvioinnin eläimistöä ja kasvistoa koskevaan lukuun vuonna 2015 tapahtuneen hankkeen muuttamisen jälkeen tehdystä täydennyksestä”, joka on päivätty samoin huhtikuussa 2016.
- 34 Ennen riidanalaisen toimen antamista ei järjestetty mitään yleisön kuulemisvaihetta.
- 35 Direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdassa määritellään joitakin käsitteitä siten, että siinä tarkoitetaan
 - ”a) ’hankkeella’:
 - rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista,
 - muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen;
 -
 - c) ’luvalla’ toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen”.

Saman direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään muun muassa seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen hanketta koskevan luvan myöntämistä hankkeet, joilla muun muassa laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, alistetaan lupamenettelyyn ja että niiden ympäristövaikutukset arvioidaan.”

36 Direktiivin 2011/92 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niille ympäristöasioista vastaaville tai paikallisen ja alueellisen toimivallan perusteella toimiville viranomaisille, joita hanke todennäköisesti koskee, annetaan mahdollisuus ilmaista kantansa hankkeen toteuttajan toimittamien tietojen ja lupahakemuksen osalta ottaen tapauksen mukaan huomioon 8 a artiklan 3 kohdassa tarkoitetut tapaukset. Tätä varten jäsenvaltioiden on nimettävä viranomaiset, joita asiassa on kuultava, joko yleisesti tai tapauskohtaisesti. Näille viranomaisille on toimitettava 5 artiklan mukaisesti kerätyt tiedot. Jäsenvaltioiden on vahvistettava yksityiskohtaiset menettelyt kuulemista varten.

2. Jotta varmistetaan yleisön, jota asia koskee, tehokas osallistuminen päätöksentekoon, yleisölle on ilmoitettava sähköisesti ja julkisin ilmoituksin tai muulla asianmukaisella tavalla seuraavat seikat 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen ympäristöä koskevien päätöksentekomenettelyjen varhaisessa vaiheessa ja viimeistään heti, kun tiedot voidaan kohtuudella antaa:

- a) lupahakemus;
- b) tieto siitä, että hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja, tarvittaessa, että siihen sovelletaan 7 artiklaa;
- c) yksityiskohtaiset tiedot toimivaltaisista viranomaisista, jotka vastaavat päätöksenteosta, joilta voi saada asiaa koskevia tietoja ja joille huomautukset tai kysymykset voidaan esittää, sekä yksityiskohtaiset tiedot määräajoista huomautusten tai kysymysten esittämiselle;
- d) mahdollisten päätösten luonne tai päätösluonnos, jos sellainen on;
- e) ilmoitus 5 artiklan mukaisesti saadun tiedon saatavilla olosta;
- f) milloin, missä ja miten asiaa koskevat tiedot annetaan saataville;
- g) yksityiskohtaiset tiedot menettelyistä tämän artiklan 5 kohdan mukaista yleisön osallistumista varten.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisön, jota asia koskee, saataville annetaan kohtuullisessa määräajassa:

- a) kaikki 5 artiklan mukaisesti saadut tiedot;

b) kansallisen lainsäädännön mukaisesti tärkeimmät toimivaltaiselle viranomaiselle tai toimivaltaisille viranomaisille annetut selvitykset ja ohjeet, kun yleisölle, jota asia koskee, tiedotetaan asiasta tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti;

c) ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta 28 päivänä tammikuuta 2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY säännösten mukaisesti muut kuin tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettut tiedot, jotka ovat merkityksellisiä päätöksen kannalta tämän direktiivin 8 artiklan mukaisesti ja jotka annetaan saataville vasta, kun yleisölle, jota asia koskee, on ilmoitettu tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti.

4. Yleisölle, jota asia koskee, on annettava ajoissa ja tehokkaalla tavalla mahdollisuus osallistua 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin ja sillä on tätä tarkoitusta varten oltava oikeus esittää toimivaltaiselle viranomaiselle tai toimivaltaisille viranomaisille huomautuksensa ja mielipiteensä, ennen kuin lupahakemuksesta päätetään, vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna.

5. Jäsenvaltioiden on määritettävä yksityiskohtaiset järjestelyt, joita toteutetaan yleisölle tiedottamiseksi, esimerkiksi ilmoitusten jakaminen tietyllä alueella tai asiasta ilmoittaminen paikallisissa sanomalehdissä, sekä yleisön, jota asia koskee, kuulemiseksi, esimerkiksi kirjalliset lausunnot tai julkiset kyselyt. Jäsenvaltioiden on varmistettava tarvittavin toimenpitein, että asianmukaisella hallintotasolla on olemassa vähintään keskusportaali tai helposti käytettävissä olevat yhteyspisteet, joiden kautta yleisö saa asiaa koskevat tiedot sähköisesti.

6. Eri vaiheita varten on säädettävä kohtuulliset määräajat siten, että jää riittävästi aikaa

a) tiedottaa asiasta 1 kohdassa tarkoitetuille viranomaisille sekä yleisölle; ja

b) antaa 1 kohdassa tarkoitetuille viranomaisille sekä yleisölle, jota asia koskee, mahdollisuus valmistautua ja osallistua tehokkaasti ympäristöä koskevaan päätöksentekoon tämän artiklan säännösten mukaisesti.

7. Määräaika yleisön, jota asia koskee, kuulemiselle 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta ei saa olla alle 30 päivää.”

- 37 Yhteisöjen tuomioistuin totesi 7.1.2004 antamassaan tuomiossa Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), että direktiivin 85/337 ensimmäisen perustelukappaleen mukaan toimivaltainen viranomainen ottaa päätöksenteossa huomioon kyseessä olevan hankkeen ympäristövaikutukset ”mahdollisimman aikaisessa vaiheessa” (51 kohta). ”Kun kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että lupamenettely käsittää useita vaiheita, joista ensimmäinen on varsinainen päätös ja toinen toimeenpaneva päätös, joka ei voi mennä varsinaisessa päätöksessä määriteltyjä parametrejä pidemmällä, vaikutukset, joita hankkeella voi olla ympäristöön, on yksilöitävä ja arvioitava varsinaista päätöstä koskevan menettelyn kuluessa. Ainoastaan siinä

tapauksessa, että kyseiset vaikutukset voidaan yksilöidä vasta toimeenpanevaa päätöstä koskevassa menettelyssä, arviointi on suoritettava kyseisen menettelyn kuluessa” (52 kohta).

- 38 Lisäksi oikeuskäytännössä on todettu, että ”direktiivin 85/337 systematiikasta ja tavoitteista johtuu, että [kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohta] viittaa (yksi- tai useampivaiheiseen) päätökseen, jossa annetaan hankkeen toteuttajalle lupa aloittaa työt hankkeen toteuttamiseksi. Nämä tarkennukset huomioon ottaen ennakkoratkaisun esittäneen tuomioistuimen on vahvistettava, muodostavatko alustava rakennuslupa ja myöhemmin hyväksyttäviksi jätettyjen seikkojen hyväksyminen käsiteltävänä olevassa asiassa kokonaisuudessaan direktiivissä 85/337 tarkoitetun luvan (ks. vastaavasti kyseisenä päivänä annettu tuomio komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, C-508/03, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, 101 ja 102 kohta)”. On lisäksi muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuin täsmensi edellä mainitussa asiassa Wells annetun tuomion 52 kohdassa, että kun kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että lupamenettely käsittää useita vaiheita, joista ensimmäinen on varsinainen päätös ja toinen toimeenpaneva päätös, joka ei voi mennä varsinaisessa päätöksessä määritellyjä parametrejä pidemmällä, vaikutukset, joita hankkeella voi olla ympäristöön, on yksilöitävä ja arvioitava varsinaista päätöstä koskevan menettelyn kuluessa. Ainoastaan siinä tapauksessa, että kyseiset vaikutukset voidaan yksilöidä vasta toimeenpanevaa päätöstä koskevassa menettelyssä, arviointi on suoritettava kyseisen menettelyn kuluessa (tuomio 4.5.2006, Barker (C-290/03, EU:C:2006:286, 45–47 kohta); ks. myös tuomio 4.5.2006, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-508/03, EU:C:2006:287, 104 kohta); tuomio 28.2.2008, Abraham ym. (C-2/07, EU:C:2008:133, 26 kohta); tuomio 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym. (C-275/09, EU:C:2011:154, 32 kohta) ja tuomio 3.3.2011, komissio v. Irlanti (C-50/09, EU:C:2011:109, 76 ja 77 kohta).
- 39 Unionin tuomioistuin totesi 17.3.2011 antamansa tuomion Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym. (C-275/09, EU:C:2011:154) 34 kohdassa, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on sovellettavan kansallisen lainsäädännön perusteella määrittää, voidaanko pääasiassa kyseessä olevan kaltaista päätöstä pitää sellaisen useampivaiheisen lupamenettelyn, jonka lopullisena tavoitteena on direktiivin 85/337 asian kannalta merkityksellisissä säännöksissä tarkoitettujen hankkeen muodostavien toimintojen toteutus, yhtenä vaiheena.
- 40 Nyt käsiteltävässä tapauksessa riidanalaisen toimen antamista ennen ei järjestetty minkäänlaista yleisön osallistumisen vaihetta. Yleisön osallistumisen vaihe järjestettiin pääasiallisesti riidanalaisen toimen antamisen jälkeen, yhdistelmä lupahakemuksesta järjestetyn julkisen kuulemisen yhteydessä. Näin ollen on tutkittava, edellytetäänkö direktiivissä 2011/92, että yleisön osallistumisen vaihe järjestetään ennen ulottuvuudeltaan ja vaikutuksiltaan riidanalaisen toimen kaltaisen toimen antamista.
- 41 Tältä osin on todettava, että louhosta ei voida hyödyntää ilman riidanalaista poikkeamislupaa. Tässä mielessä ei ole epäilystäkään siitä, että riidanalainen toimi

on välttämätön edellytys louhoksen ottamiseksi uudelleen käyttöön. Lisäksi on yhtä kiistatonta, että louhoksen toiminta ei olisi mahdollista ilman yhdistelmä lupaa, jonka myöntäminen edellyttää julkisen kuulemisen järjestämistä.

- 42 Bossimén louhoksen toiminnan harjoittaminen on sellaisenaan direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu hanke. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan toiminnan ympäristövaikutukset on arvioitava, koska direktiivin liite I kattaa kyseisenlaiset louhokset.
- 43 Riidanalaisen toimen ainoana tavoitteena on kuitenkin vain sallia eläinten häiritseminen ja lajien elinympäristöjen heikentäminen. Lisäksi varsinainen päätös, jolla annetaan rakennuttajalle oikeus hankkeen toteuttamiseen, koskee yhdistelmä lupaa, joka voidaan julkisen kuulemisen jälkeen evätä tai jolle voidaan asettaa tiukempia edellytyksiä kuin ne, jotka riidanalaisessa päätöksessä asetettiin. Esillä olevassa tapauksessa viranomaisen kieltäytyi siten myöntämästä yhdistelmä lupaa louhosta varten.
- 44 Yhdistelmä luvan myöntämisestä vastaavan viranomaisen on tutkittava kaikki louhoshankkeen kaupunkisuunnittelu- ja ympäristönäkökohdat. Se voi tässä yhteydessä arvioida toiminnan vaikutuksia tiukemmin riidanalaisen toimen antajan määrittämien muuttujien valossa.
- 45 Näin ollen herää kysymys siitä, onko riidanalaisessa toimessa ja louhostoiminnan sallivassa yhdistelmä luvassa kyse samasta (direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna) luvasta, joka koskee samaa hanketta (saman direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuna tavalla). Koska tapauksen tosiseikasto on erityislaatuinen olemassa olevaan unionin oikeuskäytäntöön nähden, ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen on esitettävä tätä koskeva kysymys viran puolesta unionin tuomioistuimelle.
- 46 Jos tähän ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, unionin tuomioistuimelta on vielä kysyttävä saman direktiivin mukaisista vaatimuksista, koska toisin kuin toimet, joista oli kyse edellä mainituissa asioissa – erityisesti asiassa Wells –, riidanalainen toimi ei tosiasiallisesti ole toimeenpanopäätös mutta ei myöskään varsinainen päätös, koska varsinaisena päätöksenä on pidettävä louhoksen sallivaa yhdistelmä lupaa.

V Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko päätöksessä, ”jolla annetaan lupa eläinten häiritsemiseen ja lajien elinympäristöjen heikentämiseen louhostoiminnan harjoittamiseksi”, ja päätöksessä, jolla tällaista toimintaa koskeva lupa myönnetään tai evätään (yhdistelmä lupa), kyse (tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU 1 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna tavalla) samasta luvasta, joka koskee samaa hanketta (saman direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohta), jos yhtäältä toimintaa ei voida harjoittaa ilman ensimmäistä

niistä ja jos toisaalta yhdistelmäluvan myöntämisestä vastaavalla viranomaisella on edelleen mahdollisuus arvioida toiminnan ympäristövaikutuksia tiukemmin ensimmäisen päätöksen antajan määrittämien muuttujien valossa?

2. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko kyseisessä direktiivissä ja erityisesti sen 2, 5, 6, 7 ja 8 artiklassa säädettyjä vaatimuksia noudatettu riittävästi, jos yleisön osallistumisen vaihe järjestetään sen jälkeen, kun päätös, jolla ”annetaan lupa eläinten häiritsemiseen ja lajien elinympäristöjen heikentämiseen louhostoiminnan harjoittamiseksi”, on tehty mutta ennen varsinaisen päätöksen, jonka perusteella hankkeen toteuttajalla on oikeus harjoittaa louhostoimintaa, tekemistä?

TYÖASIAKIRJA