

Asia C-525/20

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

19.10.2020

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

14.10.2020

Kantaja:

Association France Nature Environnement

Vastaaja:

Premier ministre

Ministre de la Transition écologique et solidaire

CONSEIL D'ÉTAT

jonka käsiteltävänä on

asia

[—]

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT

[—]

seuraavan menettelyn perusteella:

France Nature Environnement -yhdistys vaatii Conseil d'État'n lainkäyttöasioiden kirjaamoon 1.4.2019 toimittamassaan kannekirjelmässä ja 22.9.2020 toimittamassaan kirjallisessa lausunnossa, että Conseil d'État:

1) kumoaa 4.10.2018 annetun asetuksen nro 2018-847 (décret n° 2018-847) toimivallan ylittämisen perusteella siltä osin kuin sen 7 artiklassa säädetään, että

”arvioitaessa, ovatko L. 212-1 §:n XI momentissa mainitut ohjelmat ja hallinnolliset päätökset yhteensopivia saman pykälän IV momentin 4 kohdassa mainitun vesien laadun huononemisen ehkäisemistä koskevan tavoitteen kanssa, otetaan huomioon ehkäisemis- ja vähentämistoimenpiteet, eikä huomioon oteta lyhytkestoisia tilapäisiä vaikutuksia, joilla ei ole pitkän aikavälin seurauksia”, sekä yhdistyksen tekemän, näiden päätösten poistamista koskevan vaatimuksen epäämisestä syntyneen implisiittisen päätöksen;

2) pyytää tarvittaessa Euroopan unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua sen selvittämiseksi, täyttääkö jäsenvaltio 23.10.2000 annetun direktiivin 2000/60/EY 4 artiklan 6 kohdan vaatimukset säätämällä lainsäädännössään, että arvioitaessa vesiin liittyvien ohjelmien ja hallinnollisten päätösten yhteensopivuutta kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetyn veden laadun huononemisen ehkäisemistä koskevan tavoitteen kanssa ei oteta huomioon lyhytkestoisia tilapäisiä vaikutuksia, joilla ei ole pitkän aikavälin seurauksia;

[– –] [alkup s. 2] [– –]

Se väittää, että siltä osin kuin riidanalaisen asetuksen 7 §:ssä säädetään, että arvioitaessa ohjelmien ja hallinnollisten päätösten yhteensopivuutta vesien laadun huononemisen ehkäisemistä koskevan tavoitteen kanssa huomioon ei oteta lyhytkestoisia tilapäisiä vaikutuksia, joilla ei ole pitkän aikavälin seurauksia, se on vastoin 23.10.2000 annettua direktiiviä 2000/60/EY ja erityisesti sen 4 artiklan 1 kohtaa, jossa kielletään kaikenlainen vesimuodostumien tilan huononeminen, olipa se tilapäistä tai pitkäaikaista.

Ministre de la transition écologique et solidaire (ekologisesta ja solidaarisesta siirtymästä vastaava ministeri) vaatii 11.6.2020 toimittamassaan vastineessa, että kanne hylätään. Hänen mukaansa esitetty kanneperuste ei ole perusteltu.

[– –]

ottaen huomioon:

- 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY;
- ympäristölain (code de l’environnement);
- 16.5.2005 annetun asetuksen nro 2005-475 (décret n° 2005-475);
- Euroopan unionin tuomioistuimen 1.7.2015 antaman tuomion C-461/13;

[– –]

sekä katsoen seuraavaa:

1. France Nature Environnement -yhdistys (FNE) vaatii kanteellaan 4.10.2018 annetun asetuksen kumoamista toimivallan ylittämisen perusteella siltä osin kuin sen 7 artiklassa säädetään, että ympäristölain R. 212-13 §:ään lisätään viimeinen kohta, joka sisältää seuraavan ilmauksen: ”ei oteta huomioon lyhytkestoisia tilapäisiä vaikutuksia, joilla ei ole pitkän aikavälin seurauksia”, sekä sen implisiittisen päätöksen kumoamista, joka syntyi Premier ministren (pääministerin) kieltäytymisestä FNE:n kyseisten säännösten poistamista koskeneesta vaatimuksesta, ja se katsoo, että ne ovat vastoin yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY tavoitteita, erityisesti sen 4 artiklaa, koska niissä suljettiin hallintoviranomaisen suorittaman **[alkup. s. 3]** arvioinnin, joka koskee ohjelmien ja hallinnollisten päätösten yhteensopivuutta laissa säädetyn vesien laadun huononemisen ehkäisemistä koskevan tavoitteen kanssa, ulkopuolelle niiden lyhytkestoiset tilapäiset vaikutukset, joilla ei ole pitkän aikavälin seurauksia.
2. Jäsenvaltioiden on 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY 4 artiklan 1 kohdan mukaan vesipiirien hoitosuunnitelmissa esitettyjä toimenpideohjelmiä käytäntöön saatettaessa pintavesien osalta ”i) – – pantava täytäntöön tarvittavat toimenpiteet, jotta ehkäistään kaikkien pintavesimuodostumien tilan huononeminen, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 6 ja 7 kohtaa ja rajoittamatta kuitenkaan 8 kohdan soveltamista; ii) jäsenvaltioiden on suojeltava, parannettava ja ennallistettava kaikkia pintavesimuodostumia ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa keinotekoisia tai voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia koskevaa iii alakohtaa, tavoitteena saavuttaa viimeistään 15 vuoden kuluttua tämän direktiivin voimaantulosta pintaveden hyvä tila liitteessä V vahvistettujen vaatimusten mukaisesti, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 4 kohdan mukaista määräaikojen pidentämistä sekä 5, 6 ja 7 kohtaa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 8 kohdan soveltamista; iii) jäsenvaltioiden on suojeltava ja parannettava kaikkia keinotekoisia ja voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia, tavoitteena saavuttaa hyvä ekologinen potentiaali ja pintaveden hyvä kemiallinen tila viimeistään 15 vuoden kuluessa tämän direktiivin voimaantulosta liitteessä V vahvistettujen vaatimusten mukaisesti, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 4 kohdan mukaista määräaikojen pidentämistä sekä 5, 6 ja 7 kohtaa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 8 kohdan soveltamista; – – ”. Euroopan unionin tuomioistuin täsmensi 1.7.2015 antamassaan tuomiossa Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v. Saksan valtio (C-461/13) vesimuodostumien tilan huononemisen käsitettä ja katsoi, että 23.10.2000 annetun direktiivin 2000/60/EY 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i-iii alakohtaa ”on tulkittava siten, että jäsenvaltioilla on, jollei poikkeusta sovelleta, velvollisuus evätä lupa tietyltä hankkeelta, jos se voi aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemisen tai jos se vaarantaa pintavesien hyvän tilan taikka pintavesien hyvän ekologisen potentiaalin ja hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen kyseisessä direktiivissä säädettyä ajankohtana”.
3. Direktiivin 4 artiklan 6 ja 7 kohdassa säädetään kuitenkin kahdesta poikkeuksesta. Sen 6 kohdassa täsmennetään, että ”vesimuodostumien tilan tilapäisen

huononemisen, joka johtuu luonnon tai ylivoimaisen esteen aiheuttamista olosuhteista, jotka ovat poikkeuksellisia ja joita ei ole kohtuudella voitu ennakoida, etenkin erittäin suurista tulvista ja pitkäaikaisesta kuivuudesta, tai jotka johtuvat onnettomuuksista, joita ei ole kohtuudella voitu ennakoida, ei katsota rikkovan tämän direktiivin vaatimuksia”, ja asetetaan kyseiselle poikkeukselle viisi kumulatiivista edellytystä. Sen 7 kohdassa puolestaan täsmennetään, että jäsenvaltioiden ei katsota rikkovan direktiiviä, kun ”pohjaveden hyvää tilaa, hyvää ekologista tilaa tai, milloin siitä on kyse, hyvää ekologista potentiaalia ei saavuteta tai pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman tilan huononemista ei voida estää ja tämä johtuu uusista pintavesimuodostuman fyysisiä ominaisuuksia tai pohjavesimuodostumien pohjaveden korkeutta muuttavista toimenpiteistä”, tai kun ”pintavesimuodostuman tilan huononeminen erinomaisesta hyvään tilaan aiheutuu uusista kestävän kehityksen mukaisista ihmisen toimista” ja kun neljä kumulatiivista edellytystä täyttyvät.

4. Näin ollen 23.10.2000 annetusta direktiivistä seuraa, että pintavesien laadun huononemisen ehkäisemistä koskevan tavoitteen on johdettava siihen, että jäsenvaltiot epäävät luvan tietyltä hankkeelta, jos se voi aiheuttaa **[alkup s. 4]** pintavesimuodostuman tilan huononemisen tai jos se vaarantaa pintavesien hyvän tilan taikka pintavesien hyvän ekologisten potentiaalien ja hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen kyseisessä direktiivissä säädettyä ajankohtana, paitsi niissä tilanteissa, joita koskevista poikkeuksista säädetään sen 4 artiklan 6 ja 7 kohdassa.
5. Ympäristölain L. 212-1 §:n IV momentissa, joka on annettu kyseisen direktiivin täytäntöönpanemiseksi, säädetään, että vesien laadun huononemisen ehkäiseminen kuuluu vesien laatua ja määrää koskeviin tavoitteisiin, jotka vesistöjen muuttamista ja hallintaa koskevissa ohjaussuunnitelmissa on vahvistettava, ja saman pykälän XI momentissa säädetään, että vesiin liittyvien ohjelmien ja hallinnollisten päätösten on oltava yhdenmukaisia tai niistä on tehtävä yhdenmukaisia näiden ohjausjärjestelmien säännösten kanssa.
6. Ministre de la transition écologique väittää Conseil d'État'lle toimittamassaan kirjelmässä, että riidanalaisen asetuksen 7 §:n säännökset, jotka kantajana oleva yhdistys on riitauttanut, eivät koske direktiivin 4 artiklan 6 kohdassa tarkoitettua poikkeusta, joka koskee vesimuodostumien tilan tilapäistä huononemista, jonka on oltava seurausta luonnon tai ylivoimaisen esteen aiheuttamista olosuhteista, ja joka on pantu täytäntöön vesistöjen muuttamista ja hallintaa koskevista ohjaussuunnitelmista 16.5.2005 annetun asetuksen 22 §:llä ja kodifioitu ympäristölain R. 212-24 §:ään, vaan 4 artiklan 7 kohdassa säädettyä poikkeusta, jolla suljetaan direktiivin rikkomisen ulkopuolelle vesimuodostuman tilan huononeminen, joka aiheutuu uusista kestävän kehityksen mukaisista ihmisen toimista, sillä ehdolla, että neljä kumulatiivista edellytystä täyttyvät. Se esittää tältä osin unionin jäsenvaltioiden ja komission asianomaisten viranomaisten joulukuussa 2017 laatiman asiakirjan, jonka otsikko on ”Common implementation strategy for the water framework directive and the floods directive” ja jossa todetaan, että jos tällaisilla toimilla on vesimuodostuman tilaan vain lyhytaikainen

tilapäinen vaikutus, jolla ei ole pitkän aikavälin seurauksia tähän tilaan, kyseessä oleva toiminta voidaan sallia ilman, että tämän luvan edellytyksenä olisi direktiivin 4 artiklan 7 kohdassa asetettujen kumulatiivisten edellytysten noudattaminen.

7. Näin ollen vastaus kantajana olevan yhdistyksen esittämään kanneperusteeseen, joka perustuu 23.10.2000 annetun direktiivin 4 artiklan noudattamatta jättämiseen, riippuu siitä, voiko hallintoviranomainen jättää huomioimatta lupaa myöntäessään ohjelmien ja hankkeiden lyhytkestoiset tilapäiset vaikutukset, joilla ei ole pitkän aikavälin seurauksia, ja jos voi, mitkä ovat tämän edellytykset ja rajoitukset, kun otetaan huomioon pintavesien laadun huononemisen ehkäisemistä koskeva tavoite, jonka on johdettava siihen, että jäsenvaltiot poikkeuslupaa lukuun ottamatta epäävät luvan tietyltä hankkeelta, jos hanke saattaa aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemisen tai jos se vaarantaa pintaveden hyvän tilan tai sen hyvän ekologisen potentiaalin ja hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen.
8. Koska tähän kysymykseen liittyy vakava Euroopan unionin oikeuden tulkintaa koskeva vaikeus, se on esitettävä Euroopan unionin tuomioistuimelle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan mukaisesti, ja kanteen käsittelyä on lykättävä siihen asti, kunnes tämä on antanut ratkaisunsa. **[alkup s. 5]**

ON PÄÄTTÄNYT SEURAAVASTI:

[– –] France Nature Environnement -yhdistyksen nostaman kanteen käsittelyä lykätään, kunnes Euroopan unionin tuomioistuin on ratkaissut seuraavat kysymykset:

- Onko 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY 4 artiklaa tulkittava siten, että siinä sallitaan se, että jäsenvaltiot eivät myöntäessään lupaa ohjelmille tai hankkeille ota huomioon niiden lyhytkestoisia tilapäisiä vaikutuksia, joilla ei ole pitkän aikavälin seurauksia pintaveden tilaan?
- Jos vastaus on myöntävä, mitkä edellytykset näiden ohjelmien ja hankkeiden on täytettävä direktiivin 4 artiklan ja erityisesti sen 6 ja 7 kohdan mukaan?

[– –] **[alkup s. 6]** [– –]