

Asia C-300/20

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

Jättämispäivä:

7.7.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Bundesverwaltungsgericht (Saksa)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

4.5.2020

Hakija ja Revision-menettelyn valittaja:

Bund Naturschutz in Bayern e. V.

Vastapuoli ja Revision-menettelyn vastapuoli:

Landkreis Rosenheim

Muu osapuoli:

- Landesanstaltschaft Bayern, Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

Pääasian oikeudenkäynnin kohde

Ympäristönsuojeluyhdistyksen esittämän maisemansuojelualueesta annetun kansallisen asetuksen normivalvontaa koskevan hakemuksen tutkittavuus ottaminen ja perusteltavuus

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

SEUT 267 artiklan nojalla esitetty ennakkoratkaisupyyntö, jolla pyritään selventämään, edellytetäänkö unionin oikeudessa ennen luonnonsuojelulainsäädäntöön kuuluvan maisemansuojelualuetta koskevan asetuksen antamista strategista ympäristöarviointia tai ainakin jäsenvaltion päätöstä suorittaa tällainen arviointi

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Onko tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY (EYVL 2001, L 197, s. 30) 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että puitteet direktiivin 2001/92/EU (YVA-direktiivi) liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille vahvistetaan jo silloin, jos luonnon ja maiseman suojelemisesta annettavassa asetuksessa säädetään yleisistä kielloista, joihin liittyy vapautusta koskeva mahdollisuus, sekä lupavelvoitteista, joilla ei ole mitään erityistä yhteyttä YVA-direktiivin liitteissä lueteltuihin hankkeisiin?
- 2) Onko direktiivin 2001/42/EY 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että suunnitelmat ja ohjelmat maatalouden, metsätalouden, maankäytön ym. aloilla on valmisteltu silloin, jos niiden tavoitteena on vahvistaa puitteet nimenomaan yhdelle tai useammalle näistä aloista? Vai riittääkö, jos luonnon ja maiseman suojelemiseksi säädetään yleisistä kielloista ja lupavelvoitteista, jotka on tutkittava useita hankkeita ja käyttötarkoituksia koskevassa lupa- tai hyväksymismenettelyssä ja jotka voivat vaikuttaa välillisesti (”seurannaisvaikutuksena”) yhteen tai useampaan näistä aloista?
- 3) Onko direktiivin 2001/42/EY 3 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille vahvistetaan, jos luonnon ja maiseman suojelemiseksi annettavassa asetuksessa määritetään useiden abstraktisti kuvattujen hankkeiden ja toimenpiteiden osalta suojelualueelle yleisiä kieltoja ja lupavelvoitteita mutta sen antamisen yhteydessä ei ole ennakoitavissa eikä suunnitteilla konkreettisia hankkeita ja siitä puuttuu siksi erityinen yhteys konkreettisiin hankkeisiin?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY (SYA-direktiivi), erityisesti johdanto-osan 10 ja 11 perustelukappale sekä 3 artikla

Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU (YVA-direktiivi) (EUVL 2012, L 26, s. 1), erityisesti liitteet I ja II

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Hallintotuomioistuimista annettu laki (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO), 47 §

Direktiivissä 2003/35/EY säädetyt ympäristöalan oikeussuojakeinoja täydentävistä säännöksistä 7.12.2006 annettu laki (Gesetz über ergänzende

Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – jäljempänä UmwRG), 1 ja 2 §

Ympäristövaikutusten arvioinnista annettu laki (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, jäljempänä UVPG), 2 ja 35 §

Luonnonsuojelusta ja maisemanhoidosta annettu laki (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – jäljempänä BNatSchG)), 20 ja 26 §

Luonnonsuojelusta, maisemanhoidosta ja virkistäytymisestä luonnossa annettu Baijerin osavaltion laki (Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – jäljempänä BayNatSchG)), 12, 18 ja 51 §

Maisemansuojelualueesta ”Inntal Süd” 10.4.2013 annettu Rosenheimin piirikunnan asetus (jäljempänä maisemansuojelualueasetus), 1, 3, 4, 5 ja 7 §

Lyhyt esitys tosiseikoista ja pääasian oikeudenkäynnistä

- 1 Kysymykset esitetään riita-asiassa, jossa ovat vastakkain UmwRG:ssä tunnustettu yhdistys (jäljempänä hakija) ja Landkreis Rosenheim (Rosenheimin piirikunta, jäljempänä vastapuoli) ja joka koskee maisemansuojelualueesta annetun asetuksen voimassaoloa.
- 2 Vastapuoli antoi maisemansuojelualueasetuksen, joka tuli voimaan 27.4.2013. Hakija osallistui asetuksen antamista koskeneeseen menettelyyn, mutta strategista ympäristöarviointia tai tällaiseen arviointiin liittyvää ennakkotutkintaa ei tehty.
- 3 Maisemansuojelualueasetuksessa asetetaan noin 4 021 hehtaarin suuruinen alue suojelun piiriin. Maisemansuojelualueella ovat kiellettyjä kaikki toimenpiteet, joilla muutetaan alueen luonnetta tai jotka ovat ristiriidassa maisemansuojelualueen suojelutarkoituksen kanssa.
- 4 Hakija riitauttaa maisemansuojelualueasetuksen normivalvontaa koskevalla hakemuksella (Normenkontrollantrag). Alempi tuomioistuin jätti hakemuksen tutkimatta. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin antaa ratkaisun Revision-valituksesta.

Lyhyt yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

Ennakkoratkaisukysymysten merkityksestä asian ratkaisun kannalta

- 5 Kansallisen lainsäädännön mukaan hakijan Revision-valituksen tutkittavaksi ottamista koskevat edellytykset eivät täyty. VwGO:n mukaista normivalvontaa

koskevan hakemuksen esittämiseen ei ole asiavaltuutta, sillä hakija ei voi vedota oikeuden loukkaamiseen. UmwRG:n mukainen ympäristönormivalvontaa koskeva hakemus ei ole sallittu, koska maisemansuojelulueasetus ei ole UmwRG:ssa tarkoitettu päätös. Asetuksen antamiseen ei näet kansallisen lainsäädännön mukaan liity velvoitetta suorittaa strateginen ympäristöarviointi tai ennakkotutkinta.

- 6 Esitettyihin kysymyksiin vastaaminen saattaisi johtaa hakijan hakemuksen menestymiseen. Kahdella ensimmäisellä kysymyksellä pyritään selvittämään, onko maisemansuojelulueasetuksen osalta ollut voimassa SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu velvoite strategisen ympäristöarvioinnin suorittamiseen. Siinä tapauksessa UmwRG:n mukainen oikeussuojakeino on sallittu. Jos ennen maisemansuojelulueasetuksen antamista olisi tarvittu SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu strateginen ympäristöarviointi, hakijan Revision-valitus menestyisi myös asiakysymyksen osalta. Tässä tapauksessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pitäisi todeta maisemansuojelulueasetus todennäköisesti pätemättömäksi, koska yksi asetuksen antamista koskevan menettelyn pakollinen vaihe puuttuisi.
- 7 SYA-direktiivin 3 artiklan 4 kohtaa koskeva kolmas kysymys on niin ikään merkityksellinen ratkaisun kannalta. Jos maisemansuojelulueasetuksella vahvistettaisiin puitteet SYA-direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, vastapuolen olisi pitänyt kansallisen lainsäädännön mukaan suorittaa maisemansuojelulueasetuksen osalta ennakkotutkintaa ja siten SYA-direktiivin 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu tapauskohtainen tarkastelu. Siinä tapauksessa oikeussuojakeino olisi vastaavasti UmwRG:tä sovellettaessa sallittu. Tämä oikeussuojakeino olisi joka tapauksessa perusteltu silloin, jos ennakkotutkinnan perusteella olisi pitänyt ilmetä velvoite strategisen ympäristöarvioinnin suorittamiseen. Siinä tapauksessa maisemansuojelulueasetus pitäisi todeta pätemättömäksi.
- 8 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin esittää, että kysymyksillä on yksittäistapausta laajempi huomattava merkitys. Saksan liittotasavallassa käytäntönä on ollut tähän mennessä se, että suojelualan osoittamispäätökset, mukaan lukien erityisten suojelualan osoittaminen direktiivin 92/43/ETY nojalla, eivät edellytä strategista ympäristöarviointia eivätkä vastaavaa ennakkotutkintaa. Tästä syystä tällaisia arviointeja ei ole suoritettu. Mikäli unionin tuomioistuimen kysymyksiin antamien vastausten perusteella unionin oikeuden nojalla on olemassa velvoite strategiseen ympäristöarviointiin tai joka tapauksessa kansalliseen oikeuteen perustuva velvoite ennakkotutkintaan, hyvin moniin sellaisiin suojelualan osoittamispäätöksiin liittyisi oletettavasti menettelyvirheitä, jotka on tehty sen jälkeen, kun SYA-direktiivin täytäntöönpanon määräaika päättyi 21.7.2004. Tällainen menettelyvirhe johtaa kansallisen lainsäädännön mukaan lähtökohtaisesti osoittamiseen tarvittavan asetuksen pätemättömyyteen. Jos katsottaisiin, että on olemassa strategista ympäristöarviointia tai ennakkotutkintaa koskeva velvoite, Saksassa luonnon ja

maiseman osalta saavutettu suojelun taso voisi siten madaltua huomattavasti (vrt. tästä viimeksi myös julkisasiamies Campos Sánchez-Bordonan ratkaisuehdotus A ym. [tuulivoimalat Aalterissa ja Nevelessä], C-24/19, EU:C:2020:143).

Ensimmäinen kysymys

- 9 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on epävarma siitä, seuraako SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdasta velvoite strategisen ympäristöarvioinnin suorittamiseen maisemansuojelualueasetusta annettaessa.
- 10 SYA-direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan kyseisen direktiivin 4-9 artiklan mukainen ympäristöarviointi on tehtävä SYA-direktiivin 3 artiklan 2–4 kohdassa tarkoitetuista suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan – jollei 3 kohdasta muuta johdu – ympäristöarviointi on tehtävä kaikista suunnitelmista ja ohjelmista, joita valmistellaan maa-, metsä- ja kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, kaavoitusta tai maankäyttöä varten ja joissa vahvistetaan puitteet direktiivin 85/337/ETY – josta on tullut direktiivi 2011/92/EU (vrt. YVA-direktiivin 14 artiklan 2 kohta) – liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.

SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettun suunnitelman tai ohjelman olemassaolo

- 11 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön (tuomio 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym., C-43/10, EU:C:2012:560, 94 kohta ja sitä seuraavat kohdat, ja tuomio 27.10.2016, D'Oultremont ym., C-290/15, EU:C:2016:816, 52 kohta; ks. myös tuomio 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, 54 kohta oikeustapausviittauksineen; lisäksi tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym., C-567/10, EU:C:2012:159, 41 kohta) perusteella, että maisemansuojelualueasetus on SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma.

Puitteiden vahvistaminen hankkeita koskeville lupa- tai hyväksymispäätöksille

- 12 SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa edellytetään, että suunnitelmalla tai ohjelmalla vahvistetaan puitteet YVA-direktiivin liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan suunnitelmien ja ohjelmien käsite koskee kaikkia toimia, joilla määritellään säännöt ja menettelyt ja vahvistetaan siten sellaisen hankkeen tai hankkeiden, jolla tai joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus (tuomio 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym., C-43/10,

EU:C:2012:560, 94 kohta ja sitä seuraavat kohdat, tuomio 27.10.2016, D'Oultremont ym., C-290/15, EU:C:2016:816, 52 kohta, tuomio 8.5.2019, Verdi Ambiente ja Società [VAS] – Aps Onlus ym., C-305/18, EU:C:2019:384, 50 kohta, ja tuomio 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, 61 kohta). Unionin tuomioistuimen 7.6.2018 antaman tuomion Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-671/16, EU:C:2018:403, 55 kohta) ja 7.6.2018 antaman tuomion Thybaut ym., C-160/17, EU:C:2018:401, 55 kohta) mukaan ”kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus” on käsitteenä ymmärrettävä laadulliseksi. On näet pyrittävä välttämään sellaisia mahdollisia strategioita, joilla SYA-direktiivissä säädettyjä velvoitteita kierrettäisiin pilkkomalla toimenpiteet osiin, mikä heikentäisi siten direktiivin tehokasta vaikutusta (ks. lisäksi tuomio 8.5.2019, Verdi Ambiente ja Società [VAS] – Aps Onlus ym., C-305/18, EU:C:2019:384, 51 kohta).

- 13 Sen selvittämiseksi, vahvistetaanko suunnitelmassa tai ohjelmassa puitteet YVA-direktiivin liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, on tutkittava kyseisten ohjelmien sisältöä ja tarkoitusta ottaen huomioon hankkeiden ympäristöarvion laajuus sellaisena kuin siitä säädetään kyseisessä direktiivissä (unionin tuomioistuimen tuomio 17.6.2010, Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:355, 45 kohta).
- 14 Tämän perusteella ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on epävarma siitä, vahvistetaanko maisemansuojelualueasetuksessa SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetut puitteet.
- 15 Siinä säädetään tosin useista yleisistä kielloista ja lupavelvoitteista useille hankkeille ja käyttötarkoituksille. Esimerkiksi maisemansuojelualueasetuksen 4 §:n nojalla maisemansuojelualueella kielletään kaikki toimenpiteet, joilla muutetaan alueen luonnetta tai jotka ovat ristiriidassa maisemansuojelualueen suojelutarkoituksen kanssa. Maisemansuojelualueasetuksen 5 §:n 1 ja 2 momentissa annetaan eri toimenpiteiden, jotka ovat kiellettyjä maisemansuojelualueasetuksen 4 §:n nojalla, osalta mahdollisuus hyväksyntään lupamenettelyssä. Maisemansuojelualueasetuksen 6 §:ssä säädetään vielä poikkeuksista, jotka koskevat asetuksen rajoituksia, ja maisemansuojelualueasetuksen 7 §:ssä vapautuksia koskevasta mahdollisuudesta.
- 16 On kuitenkin epäselvää, riittääkö tämä, jotta voitaisiin katsoa, että kyseessä on direktiivissä tarkoitettu puitteiden vahvistaminen. SYA-direktiivin 3 artiklan systematiikan mukaan edellytyksillä, jotka koskevat puitteiden vahvistamista YVA-direktiivin liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille ja niiden luokittelua johonkin SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa mainittuihin aloihin, pyritään määrittämään sellaiset suunnitelmat ja ohjelmat, jotka kuuluvat SYA-direktiivin 3 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan. Tällainen määrittäminen on tarpeen, koska säännöksillä on erilaiset oikeudelliset seuraukset. Kun kyseessä ovat SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat, on aina suoritettava

strateginen ympäristöarviointi. Sitä vastoin SYA-direktiivin 3 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan kuuluville suunnitelmille ja ohjelmille on suoritettava strateginen ympäristöarviointi vain silloin, jos jäsenvaltiot ovat määritelleet SYA-direktiivin 3 artiklan 5 kohdan mukaisesti, että niillä on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia; muissa tapauksissa ympäristöarviointia ei tarvita (vrt. myös SYA-direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappale).

- 17 SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettussa puitteiden vahvistamisessa on siten ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen näkemyksen mukaan oltava konkreettinen viittaus tai erityinen yhteys YVA-direktiivin liitteissä I ja II lueteltuihin hankkeisiin. Suunnitelmissa ja ohjelmissa on vahvistettava viite- tai sääntelypuitteet sellaisten hankkeiden myöhempää lupa- tai hyväksymismenettelyä varten, jotka direktiivin antajan näkemyksen mukaan yleensä vaikuttavat merkittävästi ympäristöön, ja niiden ympäristövaikutukset pitäisi jo siitä syystä tutkia ylemmällä tasolla, joka ylittää konkreettisen hankkeen hyväksymisen tason ja edeltää sitä (vrt. julkisasiamies Campos Sánchez-Bordonan ratkaisuehdotus A ym. [tuulivoimalat Aalterissa ja Nevelessä], C-24/19, EU:C:2020:143, 33, 35 ja 74 kohta). Unionin tuomioistuin on jo katsonut, että kyseessä ovat tällaiset viite-/sääntelypuitteet hankkeiden hyväksymiselle esimerkiksi silloin, jos suunnitelma liittyy teknisiin normeihin, käyttöä koskeviin yksityiskohtaisiin sääntöihin ja äänitasoa koskeviin normeihin jne. ja siinä vahvistetaan siten kyseisellä alalla sovellettavia vaatimuksia, joiden täytyessä konkreettiset hankkeet voidaan hyväksyä (vrt. tuomio 27.10.2016, D'Oultremont ym., C-290/15, EU:C:2016:816, 50 kohta). Julkisasiamies Sánchez-Bordona viittaa tähän oikeuskäytäntöön ratkaisuehdotuksessaan A ym. (tuulivoimalat Aalterissa ja Nevelessä) (C-24/19, EU:C:2020:143, 93 kohta) ja korostaa, että sen kohteena olleessa Flanderin lainsäädännössä säädettiin yksityiskohtaisesti vaatimuksista arkaluonteisissa kysymyksissä, kuten tuuliturbiinien melu, välke, turvallisuus ja luonne. Tällä perusteella ei ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mielestä voi riittää, että suunnitelma tai ohjelma esimerkiksi soveltamisalansa laajuuden vuoksi kattaisi (sattumalta) myös ”direktiivin 2011/92/EU liitteissä I tai II lueteltuja hankkeita” ilman, että juuri niitä tarkasteltaisiin tai niiden lupa- tai hyväksymismenettelyä ohjattaisiin tarkoituksenmukaisesti.
- 18 Jos tällainen yhteys hankkeeseen tarvitaan, maisemansuojelualueasetuksessa ei siinä tapauksessa vahvisteta puitteita YVA-direktiivin liitteissä I tai II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille. Tämä ilmenee jo maisemansuojelualueasetuksen suojelutarkoituksesta. Muutoinkaan asetukseen ei sisälly erityisiä säännöksiä YVA-direktiivin liitteissä I ja II tarkoitettujen hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksiä varten. Tällaisella maisemansuojelualueasetuksella ei ohjata hankkeiden lupa- tai hyväksymismenettelyä vaan pyritään ensisijaisesti estämään hankkeita tai joka tapauksessa vaikuttamaan siihen, että hankkeet suunnitellaan luonnonsuojelua edistävällä tavalla.

Toinen kysymys

- 19 Toinen kysymys liittyy SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan lisäedellytykseen, jonka mukaan on valmisteltava suunnitelmia ja ohjelmia maa-, metsä- ja kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, kaavoitusta tai maankäyttöä varten. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on epävarma siitä, onko tilanne tässä tapauksessa sellainen, sillä maisemansuojelulauseasetus laadittiin luonnonsuojelun ja maisemanhoidon alalla eikä siis nimenomaan edellä mainituilla aloilla.
- 20 SYA-direktiivin johdanto-osan 10 perustelukappaleen perusteella SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisessa alojen luettelossa oletetaan, että mainituilla aloilla on tyypillisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia ja suunnitelmille pitäisi sen vuoksi lähtökohtaisesti tehdä strateginen ympäristöarviointi. Tämä edellyttää, että suunnitelma tai ohjelma on yksiselitteisesti luokiteltava vastaavaan alaan. Tämä ilmaistaan SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa siten, että suunnitelma tai ohjelma ”valmistellaan” eli tavoitteen ja tarkoituksen mukaisesti laaditaan tätä alaa varten. Tämä vahvistetaan SYA-direktiivin 5 artiklassa. Sen mukaan ympäristöselostuksessa on muun muassa osoitettava, kuvattava ja arvioitava suunnitelman tai ohjelman toteuttamisen todennäköiset merkittävät ympäristövaikutukset sekä kohtuulliset vaihtoehdot (1 kohta), ja siinä on oltava tiedot siitä, missä vaiheessa suunnitelma tai ohjelma on päätöksentekomenettelyssä (2 kohta). Nämä vaatimukset on räätälöity SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa mainittujen alojen suunnitelmia ja ohjelmia varten, mutta niissä ei oteta huomioon asetusta, jonka tarkoituksena on luonnonsuojelu ja maisemanhoito. Tällä perusteella on johdonmukaista, että luonnonsuojelun ja maisemanhoidon aloja ei mainita SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa.
- 21 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ”valmistelemista” tietyllä alalla koskeva edellytys on saanut tähän mennessä vain vähän huomiota (esim. tuomio 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, 61 kohta ja sitä seuraavat kohdat; ks. myös tuomio 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles ym., C-671/16, EU:C:2018:403, 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat, jotka koskevat kaavoitusta ja maankäyttöä). Tällä perusteella ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo tarvitsevänsä unionin tuomioistuimelta selvennystä siihen, edellyttääkö ”valmistelemisen” tavoitteen ja tarkoituksen mukaista laatimista jotakin SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa mainittua alaa varten vai riittääkö, että suunnitelmat ja ohjelmat vaikuttavat tosiasiallisesti mainittuihin aloihin (tässä tapauksessa: maatalous, metsätalous, maankäyttö), vaikka ne on valmisteltu jostain toista, SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa mainitsematonta alaa (tässä: luonnonsuojelu ja maisemanhoito) varten. Tämän kysymyksen selventäminen on erityisen merkityksellistä sen vuoksi, että ”valmistelemisen” tiettyjä aloja varten erottaa SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettut suunnitelmat ja ohjelmat SYA-direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuista suunnitelmista ja ohjelmista.

Kolmas kysymys

- 22 Kolmas kysymys koskee SYA-direktiivin 3 artiklan 4 kohdan tulkintaa. Se esitetään vain siltä varalta, että Euroopan unionin tuomioistuin katsoo, että konkreettinen yhteys YVA-direktiivin liitteissä I ja II lueteltuihin hankkeisiin on välttämätön (ensimmäinen kysymys) tai että suunnitelma tai ohjelma on välttämätöntä valmistella tavoitteen ja tarkoituksen mukaisesti jotakin SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa mainittua alaa varten (toinen kysymys). Silloin olisi siis pidettävä lähtökohtana sitä, että maisemansuojelulauseasetuksen osalta ei olisi tarvittu SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettua strategista ympäristöarviointia.
- 23 SYA-direktiivin 3 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on SYA-direktiivin 3 artiklan 5 kohdan nojalla määriteltävä, onko sellaisilla muilla kuin SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilla suunnitelmilla ja ohjelmilla, joilla vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätökselle, todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan SYA-direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua ”puitteiden vahvistamisen” toteutumisen edellytystä on tulkittava samalla tavoin kuin SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan edellytystä (vrt. tuomio 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, 60 kohta). Tästä syystä ensimmäisessä kysymyksessä esitetyt seikat esitetään myös SYA-direktiivin 3 artiklan 4 kohdan yhteydessä. Edellä mainitun mukaisesti on edellytettävä siten myös tässä tapauksessa suunnitelmien ja ohjelmien konkreettista yhteyttä ”hankkeisiin”, joita varten puitteet vahvistetaan. Ilman tällaista yhteyttä ei näet olisi – poikkeuksena suunnitelmat tai ohjelmat, jotka sisältävät vain sellaisia hankkeita koskevia sääntöjä, jotka eivät ole luvanvaraisia (tuomio 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, 65 kohta) – viime kädessä olemassa suunnitelmia tai ohjelmia, jotka eivät kuuluisi SYA-direktiivin soveltamisalaan. Tämä olisi ristiriidassa SYA-direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleen kanssa.
- 24 Kolmannella kysymyksellä pitäisi näin ollen selventää, millainen on konkreettisesti oltava suunnitelmien ja ohjelmien yhteys ”hankkeisiin”, joita varten puitteet vahvistetaan.