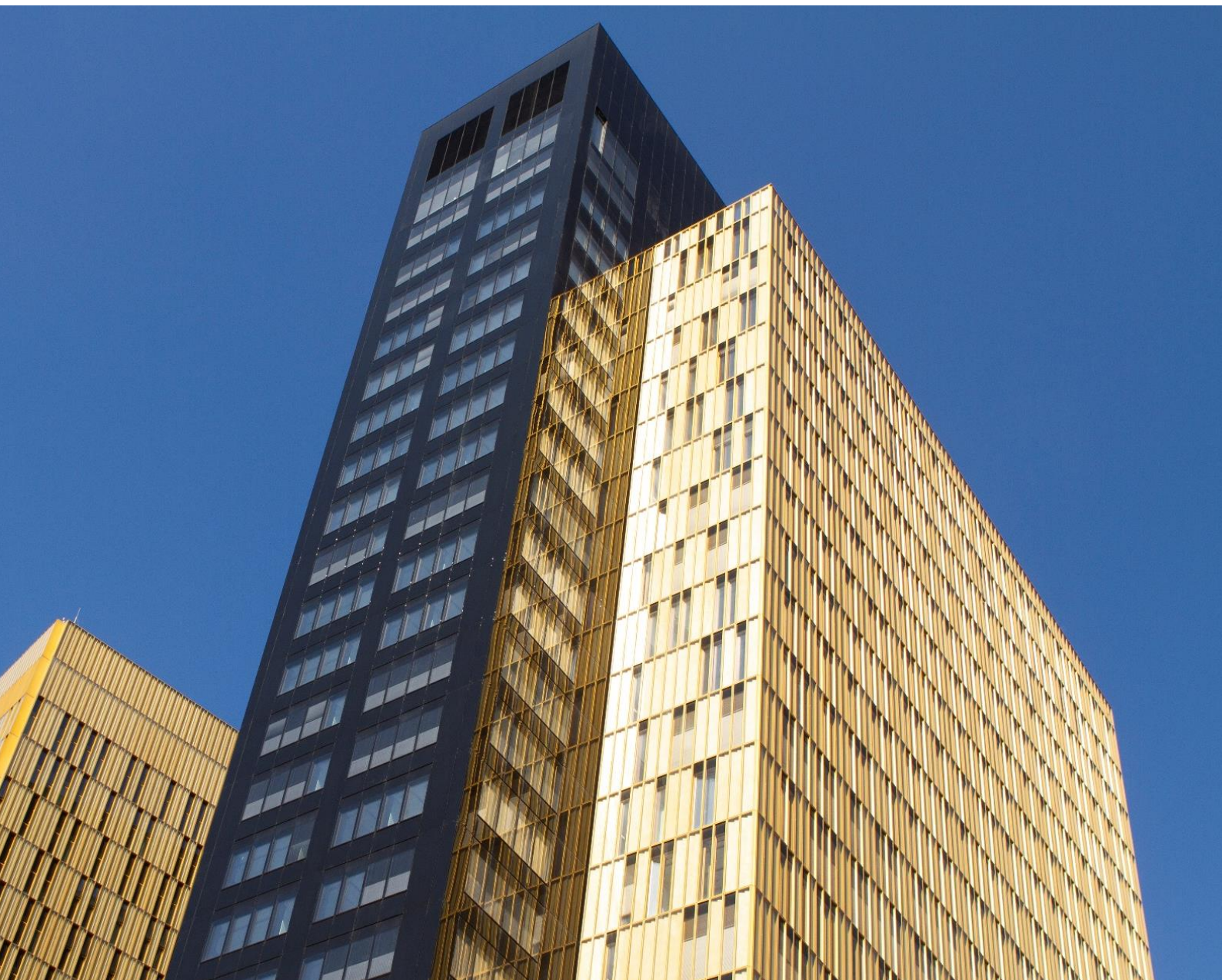




Aiheenmukainen muistio Ympäristövaikutusten arviointi

Alkusanat

Koska EU:n lainsäätäjä on katsonut, että parasta ympäristöpolitiikkaa on se, että saastumisen tai haittojen syntymistä vältetään alun perin sen sijaan, että niiden vaikutuksia torjutaan myöhemmin, se on kehittänyt ennaltaehkäisevän ympäristönsuojelun järjestelmän, jonka kulmakivenä on jäsenvaltioiden velvollisuus tehdä ympäristöarviointeja ennen kuin ne tekevät tiettyjä päätöksiä, joilla voi olla kielteisiä ympäristövaikutuksia.

Neuvosto antoi ensiksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337¹, joka kumottiin, kodifioitiin ja korvattiin tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetulla direktiivillä 2011/92². Kyseisten direktiivien mukaan niiden liitteissä I ja II tarkoitettujen sellaisten hankkeiden osalta, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, on ennen hankkeita koskevan luvan myöntämistä tehtävä ympäristövaikutusten arviointi. Tältä osin liitteessä I luetellaan hankkeet, joihin niiden luonteen vuoksi liittyy riski merkittävistä ympäristövaikutuksista ja joista on lähtökohtaisesti tehtävä ympäristövaikutusten arviointi. Liitteessä II puolestaan täsmennetään hankkeet, joihin todennäköisesti liittyy merkittävien ympäristövaikutusten riski ja jotka on arvioitava vain silloin, kun jäsenvaltiot katsovat mainittujen direktiivien vaatimusten mukaisesti, että hankkeiden ominaisuudet edellyttävät sitä.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat sen jälkeen tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2001/42³, jossa säädetään, että kyseisessä direktiivissä mainituista suunnitelmista ja ohjelmista on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi, jos niillä todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Koska direktiivin 2001/42 soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat sisältävät suunnitelmia ja ohjelmia, jotka tietyillä aloilla muodostavat puitteet direktiivien 85/337 ja 2011/92 soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden hyväksymiselle, direktiivillä 2001/42 otettiin näin ollen käyttöön ympäristöarviointijärjestelmä, joka edeltää direktiiveissä 85/337 ja 2011/92 vahvistettua ympäristöarviointia kyseisillä aloilla.

Menetelmällisesti direktiivissä 2001/42 erotetaan direktiivien 85/337 ja 2011/92 lähestymistavan tavoin toisistaan yhtäältä suunnitelmat ja ohjelmat, joiden osalta on

¹ Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL 1985, L 175, s. 40).

² Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EY (EUVL 2012, L 26, s. 1).

³ Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY (EYVL 2001, L 197, s. 30).

lähtökohtaisesti aina tehtävä ympäristövaikutusten arviointi, ja toisaalta suunnitelmat ja ohjelmat, jotka on arvioitava vain, jos jäsenvaltiot toteavat, että niillä on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Edellä mainittujen kolmen direktiivin perusteella on syntynyt runsaasti oikeuskäytäntöä, jonka tärkeimmät kehityssuuntaukset esitetään tässä aiheenmukaisessa muistiossa.

Sisällys

ALKUSANAT	3
I. DIREKTIIVIEN 85/337 JA 2011/92 MUKAINEN JULKISTEN JA YKSITYISTEN HANKKEIDEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI	7
1. Direktiivien 85/337 ja 2011/92 soveltamisala	7
a) Hankkeen käsite	7
b) Direktiivien 85/337 ja 2011/92 soveltamisalan ulkopuolelle jätetyt hankkeet	9
2. Velvollisuus tehdä vaikutusten arviointi, jos on olemassa riski merkittävistä ympäristövaikutuksista	10
a) Hankkeet, jotka aiheuttavat merkittävien ympäristövaikutusten riskin (liite I).....	10
b) Hankkeet, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia (liite II).....	11
i. Ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeen määrittäminen	11
ii. Perustelut päätökselle olla saattamatta hanketta arvioitavaksi.....	13
c) Poikkeukset vaikutusten arviointia koskevasta velvollisuudesta	14
3. Vaikutuksia koskevan arvioinnin ulottuvuus	15
4. Monivaiheiset lupamenettelyt	18
a) Vaikutusten arvioinnin toteuttamisajankohta	18
b) Vaikutusten arvioinnin suorittamisen menettelyllisten edellytysten määrittäminen	19
5. Yleisön oikeus osallistua päätöksentekomenettelyyn sekä oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi	21
a) Yleisön osallistuminen päätöksentekomenettelyyn.....	21
i. Yleisölle tiedottamista koskevat menettelyt	21
ii. Yleisön osallistuminen monivaiheisen päätöksentekomenettelyn aikana	23
b) Oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa	24
i. Jäsenvaltioiden velvollisuudet	24
ii. Yksityisten nostamien kanteiden tutkittavaksi ottaminen	26
iii. Ympäristönsuojelujärjestöjen nostamien kanteiden tutkittavaksi ottaminen	27

iv.	Vaatimus siitä, ettei tuomioistuinmenettelyyn osallistuminen saa muodostua liian kalliiksi	31
a.	Ulottuvuus	31
b.	Arviointiperusteet.....	32
6.	Välitön oikeusvaikutus ja direktiivin säännöksen kanssa yhdenmukainen tulkinta.....	34
a)	Direktiivien vertikaalinen välitön oikeusvaikutus ja kielteiset seuraukset kolmansien osapuolten oikeuksien kannalta	34
b)	Kansallisen oikeuden tulkinta direktiivin säännöksen kanssa yhdenmukaisella tavalla	35
II.	DIREKTIIVIN 2011/42 MUKAINEN SUUNNITELMIEN JA OHJELMIEN YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTI	38
1.	Direktiivin 2011/42 soveltamisala	38
a)	Direktiivin 2011/42 soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat... ..	38
b)	Suunnitelmien ja ohjelmien kumoaminen.....	41
2.	Velvollisuus arvioida vaikutukset, kun kyse on ympäristöön kohdistuvista merkittävistä riskeistä.....	42
a)	Suunnitelmat ja ohjelmat, jotka merkitsevät merkittäviin ympäristövaikutuksiin liittyvää riskiä.....	42
i.	Direktiivin 2011/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat.....	42
ii.	Direktiivin 2011/42 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat.....	44
b)	Suunnitelmat ja ohjelmat, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.....	46
i.	Direktiivin 2011/42 3 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat	46
ii.	Direktiivin 2011/42 3 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat	50
3.	Kuulemiset	50
III.	SELLAISTEN TOIMIEN VAIKUTUSTEN VÄLIAIKAINEN PYSYTTÄMINEN, JONKA TOTEUTTAMISEN YHTEYDESSÄ ON LAIMINLYÖTY YMPÄRISTÖARVIOINNIN TEKEMISTÄ KOSKEVA VELVOLLISUUS	53
1.	Direktiivin 2011/92 vastaisesti toteutetut kansalliset toimet.....	53
2.	Direktiivin 2011/42 vastaisesti toteutetut kansalliset toimet.....	54
IV.	SELLAISTEN DIREKTIIVIEN KUMULATIIVINEN SOVELTAMINEN, JOISSA VELVOITETAAN TEKEMÄÄN YMPÄRISTÖARVIOINTI	58

I. Direktiivien 85/337 ja 2011/92 mukainen julkisten ja yksityisten hankkeiden vaikutusten arviointi

1. Direktiivien 85/337 ja 2011/92 soveltamisala

a) Hankkeen käsite

Tuomio 29.7.2019 (suuri jaosto), Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))⁴

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Espoon yleissopimus – Århusin yleissopimus – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelu – Direktiivi 92/43/ETY – 6 artiklan 3 kohta – Hankkeen käsite – Kyseiselle alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointi – 6 artiklan 4 kohta – Erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden käsite – Luonnonvaraisten lintujen suojelu – Direktiivi 2009/147/EY – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – Direktiivi 2011/92/EU – 1 artiklan 2 kohdan a alakohta – Hankkeen käsite – 2 artiklan 1 kohta – 4 artiklan 1 kohta – Ympäristövaikutusten arviointi – 2 artiklan 4 kohta – Vapauttaminen arvioinnista – Vaiheittainen ydinenergiasta luopuminen – Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään yhtäältä pysäytetyn ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotantotoiminnan käynnistämisestä uudelleen melkein kymmeneksi vuodeksi, minkä johdosta päivämäärä, jonka kansallinen lainsäätäjät oli alun perin vahvistanut voimalan käytöstä poistamiselle ja sen toiminnan lopettamiselle, lykätään kymmenellä vuodella, ja toisaalta samaten kymmenen vuoden lykkäyksestä määräpäivään, jonka kansallinen lainsäätäjät oli alun perin säättänyt toiminnassa olevan voimalan käytöstä poistamiselle ja sen teollisen sähköntuotannon lopettamiselle – Ympäristövaikutuksen arvioinnin puuttuminen

Unionin tuomioistuimien lausui suuressa jaostossa 29.7.2019 antamassaan tuomiossa Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetuissa direktiiveissä 2011/92 ja 92/43 tarkoitetun käsitteen ”hanke” tulkinnasta.⁵

Tämä tuomio annettiin asiassa, jossa vastapuolina olivat yhtäältä kaksi yhdistystä, eli Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL, joiden tarkoituksena on ympäristön ja elinympäristön suojelu, ja toisaalta Conseil des ministres (Belgia) ja joka koski lakia, jolla Belgian kuningaskunta oli yhtäältä säättänyt pysäytetyn ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotantotoiminnan käynnistämisestä uudelleen melkein kymmeneksi vuodeksi ja toisaalta lykännyt kymmenellä vuodella määräpäivää, joka oli alun perin säädetty toiminnassa olevan ydinvoimalaitoksen käytöstä poistamiselle ja sen teollisen sähköntuotannon lopettamiselle. Kyseiset järjestöt

⁴ Tämä tuomio esitellään myös jaksoissa I. 2. a) ”Hankkeet, jotka aiheuttavat merkittävien ympäristövaikutusten riskin (liite I)”, I. 2. c) ”Poikkeukset vaikutusten arviointia koskevasta velvollisuudesta” ja III. 1. ”Direktiivin 2011/92 vastaisesti toteutetut kansalliset toimet”.

⁵ Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7), sellaisena kuin se on muutettuna 13.5.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/17/EU (EUVL 2013, L 158, s. 193).

arvostelivat Belgian viranomaisia lähinnä siitä, että ne olivat antaneet mainitun lain ilman, että kyseisillä direktiiveillä asetettuja ennalta tehtävää arviointia koskevia vaatimuksia oli noudatettu.

Unionin tuomioistuin katsoi tässä yhteydessä, että ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkamista koskevat riidanalaiset toimenpiteet merkitsevät direktiiveissä 2011/92 ja 92/43 tarkoitettua ”hanketta”, koska ne merkitsevät väistämättä laajoja töitä, joilla muutetaan kyseisten alueiden fyysistä olotilaa. Tämän hankkeen ympäristövaikutukset ja vaikutukset asianomaisiin suojattuihin alueisiin on lähtökohtaisesti arvioitava ennen kyseisten toimenpiteiden toteuttamista. Sillä, että toimenpiteiden täytäntöönpano edellyttää lisätoimia, kuten uuden laitospohjaisen teollista sähköntuotantoa koskevan luvan myöntämistä yhdelle kyseessä olevista voimaloista, ei ole tässä yhteydessä ratkaisevaa merkitystä. Myös mainittuihin toimenpiteisiin erottamattomasti liittyvistä töistä on tehtävä tällainen arviointi ennen kuin näistä toimenpiteistä päätetään, jos töiden laatu ja mahdolliset ympäristövaikutukset ovat tässä vaiheessa riittävästi tunnistettavissa.

Tuomio 24.10.1996 (täysistunto), Kraaijeveld ym. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))⁶

Ympäristö – Direktiivi 85/337/ETY – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi

Asiassa Kraaijeveld unionin tuomioistuin, joka käsitteli asian täysistunnossa, totesi, että EU:n lainsäätäjän tarkoituksena on ollut omaksua laaja käsitys direktiivin 85/337 soveltamisalasta.

Nederlandse Raad van Staten (Alankomaiden ylin hallintotuomioistuin) käsiteltäväksi oli saatettu kanne sellaisen päätöksen kumoamiseksi, jolla hyväksyttiin maankäyttösuunnitelma, joka koski ”maankäyttösuunnitelmien osittaista tarkistamista patojen vahvistamisen yhteydessä”. Tämän maankäyttösuunnitelman tarkoituksena oli mahdollistaa Merwede-joen varrella sijaitsevien patojen vahvistamistyöt erään alankomaalaisen kunnan alueella. Mainituista töistä ei ollut tehty minkäänlaista ympäristövaikutusten arviointia.

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätti tässä yhteydessä esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen siitä, kuuluvatko vesiväylien varrella olevat patotyömaat direktiivin 85/337 liitteessä II olevan 10 kohdan e alakohdassa olevan kanavointi- ja tulvasuojeluhankkeiden käsitteen piiriin. Kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan mainitussa liitteessä II lueteltuihin luokkiin kuuluvat hankkeet on arvioitava, jos jäsenvaltiot katsovat, että niiden ominaisuudet sitä edellyttävät.

⁶ Tämä tuomio esitellään myös jaksossa I. 2. b) ”Ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeen määrittäminen”.

Unionin tuomioistuin totesi tältä osin, että vaikka direktiivin 85/337 liitteen II eri kieliversioiden tarkastelusta ei ilmene selvää vastausta esitettyyn kysymykseen, direktiivin tekstistä voidaan päätellä, että sen soveltamisala ja tavoite ovat hyvin laajoja. Tästä seuraa, että vaikka tämä täsmennys ei käy selvästi ilmi kaikista kieliversioista, direktiivin liitteessä II olevan 10 kohdan e alakohdasta on tulkittava siten, että se kattaa myös patotyöt, varsinkin kun tällaisilla töillä voi olla direktiivissä tarkoitettuja merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Myöskään se, että direktiivissä ei nimenomaisesti mainita liitteessä II mainittujen hankkeiden osalta tehtäviä muutoksia, ei tarkoita, etteivät ne kuuluisi direktiivin 85/337 soveltamisalaan. Direktiivin hyvin laaja tavoite nimittäin vaarantuisi, jos "hankkeen muuttamisen" luonnehdinta mahdollistaisi sen, että tietyt työt tai rakenteet voitaisiin vapauttaa vaikutusten arviointia koskevasta velvollisuudesta, vaikka niillä olisi luonteensa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Direktiivin 85/337 liitteessä II olevan 10 kohdan e alakohdassa olevaa ilmaisua "kanavointi- ja tulvasuojeluhankkeet" on tulkittava siten, että se kattaa paitsi uuden padon rakentamisen, myös olemassa olevan padon muuttamisen siirtämällä, vahvistamalla tai laajentamalla sitä, padon korvaamisen rakentamalla uusi pato samaan paikkaan riippumatta siitä, onko uusi pato vahvempi tai leveämpi kuin vanha, ja useiden näiden tapausten yhdistelmän.

b) Direktiivien 85/337 ja 2011/92 soveltamisalan ulkopuolelle jätetyt hankkeet

Tuomio 16.9.1999, WWF (C-435/97, [EU:C:1999:418](#))

Ympäristö – Direktiivi 85/337/ETY – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden vaikutusten arviointi

Unionin tuomioistuin täsmensi vastauksena Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozenin (hallintotuomioistuin, Bolzanon provinssin itsenäinen osasto, Italia) esittämään ennakkoratkaisupyyntöön direktiivin 85/337 1 artiklan 4 kohdassa, jossa direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätetään maanpuolustukseen tarkoitettut hankkeet, säädetyn poikkeuksen ulottuvuutta.

Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa oli vireillä kumoamiskanne, joka koski Bolzano-St Jakobin lentoaseman rakenneuudistushanketta koskevaa hallinnollista lupaa. Kyseisellä hankkeella haluttiin tehdä tästä vuosista 1925/1926 alkaen sotilastarkoituksiin, urheiluilmailuun sekä eräänä lyhyeksi jääneenä aikana rajoitetusti myös siviilitarkoituksiin käytetystä lentokentästä reittiliikenteeseen sekä charter- ja rahtilentoihin kaupallisesti käytettävä lentokenttä.

Pääasian kantajat väittivät kumoamiskanteensa tueksi, että rakenneuudistushankkeella oli todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, minkä vuoksi siitä olisi pitänyt tehdä direktiivissä 85/337 tarkoitettu ympäristövaikutusten arviointi.

Kansallinen tuomioistuin tiedusteli tässä yhteydessä erityisesti, onko direktiivin 85/337 1 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että lentokenttä, joka voi palvella sekä siviili- että sotilastarkoituksia, mutta jonka pääasiallinen käyttötarkoitus on kaupallinen, kuuluu kyseisen direktiivin soveltamisalaan.

Unionin tuomioistuin totesi tältä osin, että direktiivin 85/337 1 artiklan 4 kohdassa säädetään poikkeuksesta yleisestä ympäristövaikutusten ennakkoarviointia koskevaan yleissääntöön maanpuolustustarkoituksiin tarkoitettujen hankkeiden osalta. Tällaista poissulkemista, joka siis muodostaa poikkeuksen yleissäännöstä, on tulkittava suppeasti. Näin ollen ainoastaan pääasiallisesti maanpuolustukselliset hankkeet voidaan sulkea arviointivelvollisuuden ulkopuolelle.

Unionin tuomioistuin totesi näin ollen, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset hankkeet, joiden pääasiallisena tarkoituksena on muuttaa lentoaseman rakennetta siten, että sitä voidaan käyttää kaupallisesti, vaikka kyseistä lentoasemaa voidaan käyttää myös sotilaallisiin tarkoituksiin, kuuluvat direktiivin soveltamisalaan.

2. Velvollisuus tehdä vaikutusten arviointi, jos on olemassa riski merkittävistä ympäristövaikutuksista

a) Hankkeet, jotka aiheuttavat merkittävien ympäristövaikutusten riskin (liite I)

Tuomio 29.7.2019 (suuri jaosto), Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Espoon yleissopimus – Århusin yleissopimus – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelu – Direktiivi 92/43/ETY – 6 artiklan 3 kohta – Hankkeen käsite – Kyseiselle alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointi – 6 artiklan 4 kohta – Erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden käsite – Luonnonvaraisten lintujen suojelu – Direktiivi 2009/147/EY – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – Direktiivi 2011/92/EU – 1 artiklan 2 kohdan a alakohta – Hankkeen käsite – 2 artiklan 1 kohta – 4 artiklan 1 kohta – Ympäristövaikutusten arviointi – 2 artiklan 4 kohta – Vapauttaminen arvioinnista – Vaiheittainen ydinenergiasta luopuminen – Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään yhtäältä pysäytetyn ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotantotoiminnan käynnistämisestä uudelleen melkein kymmeneksi vuodeksi, minkä johdosta päivämäärä, jonka kansallinen lainsäätäjä oli alun perin vahvistanut voimalan käytöstä poistamiselle ja sen toiminnan lopettamiselle, lykätään kymmenellä vuodella, ja toisaalta samaten kymmenen vuoden lykkäyksestä määräpäivään, jonka kansallinen lainsäätäjä oli alun

perin säätänyt toiminnassa olevan voimalan käytöstä poistamiselle ja sen teollisen sähköntuotannon lopettamiselle – Ympäristövaikutuksen arvioinnin puuttuminen

Tässä tuomiossa, johon liittyvä tosiseikasto on esitelty edellä,⁷ unionin tuomioistuin palautti mieleen, että ennen kuin direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetuille hankkeille myönnetään lupa, niiden ympäristövaikutukset on tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan arvioitava, jos niillä etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Direktiivin 2011/92 2 artiklan 1 kohdassa ei kuitenkaan edellytetä, että kaikki sellaiset hankkeet, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, olisi saatettava kyseisessä direktiivissä säädettyyn arviointimenettelyyn, vaan tätä edellytetään ainoastaan niiden hankkeiden osalta, jotka mainitaan kyseisen direktiivin 4 artiklassa, jossa viitataan saman direktiivin liitteissä I ja II lueteltuihin hankkeisiin.

Kun direktiivin 2011/92 2 artiklan 1 kohtaa luetaan yhdessä sen 4 artiklan 1 kohdan kanssa, tältä osin ilmenee, että kyseisen direktiivin liitteen I soveltamisalaan kuuluvat hankkeet luonnostaan aiheuttavat merkittävien ympäristövaikutusten riskin ja että niiden ympäristövaikutukset on ehdottomasti arvioitava.

b) Hankkeet, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia (liite II)

i. Ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeen määrittäminen

Tuomio 24.10.1996 (täysistunto), Kraaijeveld ym. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))

Ympäristö – Direktiivi 85/337/ETY – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi

Tässä tuomiossa, johon liittyvä tosiseikasto on esitelty edellä,⁸ unionin tuomioistuinta pyydettiin myös tulkitsemaan direktiivin 85/337 4 artiklan 2 kohtaa. Kyseisen säännöksen mukaan direktiivin liitteessä II lueteltuihin luokkiin kuuluvat hankkeet on arvioitava, kun jäsenvaltiot katsovat, että niiden ominaisuudet sitä edellyttävät.

Unionin tuomioistuin täsmensi tältä osin, että vaikka direktiivin 85/337 4 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus määritellä tiettytyyppiset hankkeet, jotka on saatettava arvioinnin piiriin, ja säättää kriteereistä ja/tai kynnysarvoista, joita käytetään määritettäessä, mitkä hankkeet saatetaan arvioinnin piiriin, tätä harkintavaltaa rajoittaa direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetty

⁷ Oikeusriidan tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta ks. jakso I. 1. a) "Hankkeen käsite". Kyseistä tuomiota käsitellään myös jaksoissa I. 2. c) "Poikkeukset vaikutusten arviointia koskevasta velvollisuudesta" ja III. 1. "Direktiivin 2011/92 vastaisesti toteutetut kansalliset toimet".

⁸ Oikeusriidan tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta ks. jakso II. 1. a) "Hankkeen käsite".

velvollisuus arvioida sellaisten hankkeiden vaikutukset, joilla erityisesti niiden luonteen, koon tai sijainnin vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Näin ollen jäsenvaltio, joka asettaa arvioitavien hankkeiden määrittelyn perusteet ja/tai kynnysarvot sellaisiksi, että käytännössä kaikki liitteessä II lueteltuun luokkaan kuuluvat hankkeet vapautetaan velvollisuudesta suorittaa vaikutusten ennakkoarviointi, ylittää sen harkintavallan rajat, joka sillä on direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan nojalla, jollei kaikkien ulkopuolelle jätettyjen hankkeiden katsota kokonaisarviointin perusteella olevan sellaisia, että niillä ei todennäköisesti ole merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Tuomio 21.3.2023, Salzburger Flughafen (C-244/12, [EU:C:2013:203](#))

Tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – Direktiivi 85/337/ETY – 2 artiklan 1 kohta ja 4 artiklan 2 kohta – Liitteen II soveltamisalaan kuuluvat hankkeet – Lentokentän infrastruktuurin laajentamistyöt – Tutkiminen raja-arvojen tai valintaperusteiden perusteella – 4 artiklan 3 kohta – Valintaperusteet – Liitteessä III olevan 2 kohdan g alakohta – Tiheään asutetut alueet

Kraaijeveld ym. -tuomion⁹ päätelmät direktiivin 85/337 4 artiklan 2 kohdan tulkinnasta vahvistettiin ja niitä kehitettiin edelleen Salzburger Flughafen -tuomiossa, joka koskee kysymystä siitä, oliko Salzburgin (Itävalta) lentoaseman infrastruktuurin laajentamishankkeen kaltaisesta hankkeesta, josta tässä asiassa oli kyse, tehtävä direktiivissä 85/337¹⁰ tarkoitettu ympäristövaikutusten arviointi.

Itävallan lainsäädännössä, jolla direktiivi 85/337 pantiin täytäntöön, säädettiin tältä osin, että tiettyjä lentoonlähtö- ja laskeutumisratoja koskevia muutoksia lukuun ottamatta ympäristövaikutusten arviointi oli tehtävä ainoastaan lentoasemien sellaisista muutoksista, jotka todennäköisesti lisäävät lentoliikenteen määrää vähintään 20 000 liikennetapahtumalla vuodessa.

Verwaltungsgerichtshof (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta), jonka käsiteltävänä oli Salzburgin lentoaseman toiminnanharjoittajan nostama kanne, joka koski toimivaltaisen hallintoviranomaisen päätöstä, jonka mukaan kyseisen toiminnanharjoittajan esittämä lentoaseman infrastruktuurin laajentamista koskeva hanke edellytti ympäristövaikutusten arviointia, päätti tiedustella unionin tuomioistuimelta, oliko direktiivi 85/337 esteenä edellä mainitulle Itävallan täytäntöönpanolainsäädännölle.

Unionin tuomioistuin, joka vastasi tähän kysymykseen myöntävästi, palautti mieleen, että vaikka direktiivin 85/337 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa annetaan jäsenvaltioille harkintavaltaa asettaa kynnysarvot tai perusteet, joiden perusteella määritetään, onko direktiivin liitteessä II lueteltuihin luokkiin kuuluvasta, kyseessä olevan kaltaisesta hankkeesta tehtävä ympäristövaikutusten arviointi, Itävalta oli ylittänyt tämän

⁹ Tuomio 24.10.1996, Kraaijeveld ym. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#)).

¹⁰ Sellaisena kuin se on muutettuna 3.3.1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/11/EY (EYVL 1997, L 73, s. 5).

harkintavallan, koska kynnysarvo, joka on vähintään 20 000 lentoliikennetapahtumaa vuodessa, merkitsi sitä, että pienten tai keskisuurten lentoasemien infrastruktuurin muutokset eivät käytännössä koskaan voi johtaa ympäristövaikutusten arviointiin, vaikka ei voida mitenkään sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tällaisilla töillä voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Kun Itävallan täytäntöönpanolainsäädännössä vahvistettiin tällainen raja-arvo siitä päättämiseksi, onko tarpeen arvioida pääasiassa kyseessä olleiden kaltaisten hankkeiden ympäristövaikutuksia, siinä otettiin lisäksi jäsenvaltioille direktiivin 85/337 4 artiklan 3 kohdassa asetetusta velvollisuudesta huolimatta huomioon vain hankkeen seurausten määrällinen aspekti eikä muita tämän direktiivin liitteen III mukaisia valintaperusteita, erityisesti kyseisessä liitteessä olevassa 2 kohdan g alakohdassa vahvistettua valintaperustetta, eli sen alueen asutuksen tiheyttä, jota hanke koskee.

ii. Perustelut päätökselle olla saattamatta hanketta arvioitavaksi

Tuomio 30.4.2009, Mellor (C-75/08, [EU:C:2009:279](#))

Direktiivi 85/337/ETY – Hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – Velvollisuus julkistaa hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin tekemättä jättämistä koskevan päätöksen perustelut

Unionin tuomioistuim, jonka käsiteltäväksi Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Yhdistynyt kuningaskunta) oli saattanut ennakkoratkaisupyynnön, täsmensi, miten toimivaltaisen hallintoviranomaisen päätös olla tekemättä ympäristövaikutusten arviointia direktiivin 85/337/ETY liitteeseen II kuuluvasta hankkeesta on perusteltava.

Partnerships in Care haki vuoden 2006 lokakuussa rakennuslupaa keskisuuren turvaluokan sairaalayksikön rakentamiselle maaseudulla sijaitsevalle tontille Nidderdalen poikkeuksellisen luonnonkauniilla alueella ("Nidderdale Area of Outstanding Natural Beauty").

Secretary of State for Communities and Local Government (jäljempänä Secretary of State) julkaisi 4.12.2006 päivätyllä kirjeellä päätöksen, jonka mukaan ympäristövaikutusten arviointi ei ollut tarpeellinen. Tätä päätöstä perusteltiin sillä, että kyseinen hanke oli "liitteen II tyyppinen hanke", jolla ei todennäköisesti olisi merkittäviä ympäristövaikutuksia esimerkiksi luonteensa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi. Tätä täsmällisempiä perusteluja ei esitetty.

Christopher Mellor valitti tästä Secretary of Staten päätöksestä, mutta High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division hylkäsi valituksen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätti valituksen johdosta esittää ennakkoratkaisukysymyksiä

siitä, onko direktiivin 85/337¹¹ mukaisen ympäristövaikutusten arvioinnin tekemättä jättämistä koskeva päätös perusteltava, ja jos on, miten se on perusteltava.

Unionin tuomioistuimien totesi tältä osin, että direktiivin 85/337/ETY 4 artiklaa on tulkittava siten, ettei siinä edellytetä, että päätöksessä, jossa todetaan, ettei kyseisen direktiivin liitteessä II tarkoitetun hankkeen osalta ole tarpeen tehdä ympäristövaikutusten arviointia, olisi perusteltava, miksi toimivaltainen viranomainen on päättänyt, ettei tällainen arviointi ole tarpeen. Jos kuitenkin henkilö, jota asia koskee, esittää tätä koskevan pyynnön, toimivaltaisella hallintoviranomaisella on velvollisuus ilmoittaa hänelle ne perustelut, joiden nojalla kyseinen päätös tehtiin, tai antaa merkitykselliset tiedot ja asiakirjat vastauksena esitettyyn pyyntöön. Tällainen myöhempi ilmoittaminen voi tapahtua sekä siten, että ilmoitetaan nimenomaisesti perustelut, että myös siten, että annetaan käyttöön merkityksellisiä tietoja ja asiakirjoja vastauksena esitettyyn pyyntöön.

Unionin tuomioistuin täsmensi lisäksi, että jos jäsenvaltion päätöksessä, jolla se jättää direktiivin 85/337 liitteen II alaan kuuluvan hankkeen saattamatta kyseisen direktiivin 5-10 artiklan mukaiseen ympäristövaikutusten arviointia koskevaan menettelyyn, ilmoitetaan sen perusteet, mainittu päätös on riittävästi perusteltu, jos siinä esitetyt perusteet ovat riittävät, lisättynä tiedoilla, jotka on jo saatettu asianomaisten henkilöiden tietoon, ja mahdollisesti täydennettynä tarvittavilla lisätiedoilla, jotka toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on annettava näiden pyynnöstä, ovat sellaiset, että ne antavat näille henkilöille mahdollisuuden arvioida, onko tarkoituksenmukaista hakea muutosta kyseiseen päätökseen.

c) Poikkeukset vaikutusten arviointia koskevasta velvollisuudesta

Tuomio 29.7.2019 (suuri jaosto), Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Espoon yleissopimus – Århusin yleissopimus – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelu – Direktiivi 92/43/ETY – 6 artiklan 3 kohta – Hankkeen käsite – Kyseiselle alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointi – 6 artiklan 4 kohta – Erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden käsite – Luonnonvaraisten lintujen suojelu – Direktiivi 2009/147/EY – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – Direktiivi 2011/92/EU – 1 artiklan 2 kohdan a alakohhta – Hankkeen käsite – 2 artiklan 1 kohta – 4 artiklan 1 kohta – Ympäristövaikutusten arviointi – 2 artiklan 4 kohta – Vapauttaminen arvioinnista – Vaiheittainen ydinenergiasta luopuminen – Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään yhtäältä pysäytetyn ydinvoimalaitoksen

¹¹ Sellaisena kuin se on muutettuna yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY (EUVL 2003, L 156, s. 17).

teollisen sähköntuotantotoiminnan käynnistämisestä uudelleen melkein kymmeneksi vuodeksi, minkä johdosta päivämäärää, jonka kansallinen lainsäätäjät oli alun perin vahvistanut voimalan käytöstä poistamiselle ja sen toiminnan lopettamiselle, lykätään kymmenellä vuodella, ja toisaalta samaten kymmenen vuoden lykkäyksestä määräpäivään, jonka kansallinen lainsäätäjät oli alun perin säättänyt toiminnassa olevan voimalan käytöstä poistamiselle ja sen teollisen sähköntuotannon lopettamiselle – Ympäristövaikutuksen arvioinnin puuttuminen

Tässä tuomiossa, johon liittyvä tosiseikasto on esitelty edellä,¹² unionin tuomioistuin tulkitsee myös direktiivin 2011/92 2 artiklan 4 kohtaa, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat poikkeustapauksissa vapauttaa tietyn hankkeen kokonaan tai osittain kyseisen direktiivin säännöksistä.

Unionin tuomioistuin täsmensi tältä osin, että jäsenvaltio voi kyseisen säännöksen nojalla vapauttaa ydinvoimalan teollisen sähköntuotannon laajentamista koskevan hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnista sähkön toimitusvarmuuden varmistamiseksi vain, jos se osoittaa erityisesti, että toimitusvarmuuteen kohdistuva riski on kohtuullisen todennäköinen ja että kyseinen hanke on luonteeltaan niin kiireellinen, että tällaisen arvioinnin tekemättä jättäminen on perusteltua. Tällaisella vapauttamismahdollisuudella ei kuitenkaan rajoiteta ympäristövaikutusten arviointia koskevaa velvollisuutta, joka koskee pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia hankkeita, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia.

3. Vaikutuksia koskevan arvioinnin ulottuvuus

Tuomio 14.3.2013, Leth (C-420/11, [EU:C:2013:166](#))

Ympäristö – Direktiivi 85/337/ETY – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – Luvan myöntäminen tällaiselle hankkeelle ilman asianmukaista arviointia – Kyseisen arvioinnin tavoitteet – Edellytykset, joiden täyttyessä oikeus korvaukseen syntyy – Korvausoikeus, kun kyse on yksityisten suojaamisesta taloudellisilta vahingoilta

Vastauksena Oberster Gerichtshofin (ylin tuomioistuin, Itävalta) esittämään ennakkoratkaisupyyntöön tuomioistuin täsmensi direktiivin 85/337¹³ mukaisen vaikutustenarvioinnin soveltamisalaa silloin, kun kyseinen hanke aiheuttaa myös epätavallisia häiriöitä naapurustossa.

Pääasian kantaja Jutta Leth omisti Itävallassa sijaitsevan Wien-Schwechatin lentoaseman turva-alueella sijaitsevan talon. Direktiivin 85/337 eri versioiden voimassaoloaikana

¹² Oikeusriidan tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta ks. jakso I. 1. a) "Hankkeen käsite". Tämä tuomio esitellään myös jaksoissa I. 2. a) "Hankkeet, jotka aiheuttavat merkittävien ympäristövaikutusten riskin (liite I)" ja III. 1 "Direktiivin 2011/92 vastaisesti toteutetut kansalliset toimet".

¹³ Sellaisena kuin se on muutettuna 3.3.1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/11/EY (EYVL 1997, L 73, s. 5) ja 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY (EUVL 2003, L 156, s. 17).

kyseisellä lentokentällä oli tehty laajennuksia ilman, että laajennusten osalta olisi tehty direktiivin mukaista ympäristövaikutusten arviointia.

Leth vaati itävaltalaisissa tuomioistuimissa Itävallan valtiolta ja Land Niederösterreichiltä vahingonkorvausta kiinteistönsä arvon alenemisesta lentomelun vuoksi ja perusteli tätä vaatimusta sillä, että laajennusten ympäristövaikutukset olisi pitänyt arvioida direktiivin 85/337 mukaisesti.

Oberster Gerichtshof, jonka käsiteltäväksi kyseinen oikeusriita oli saatettu, halusi tietää erityisesti, onko direktiivin 85/337 3 artiklaa tulkittava siten, että kyseisessä artiklassa tarkoitettu ympäristövaikutusten arviointi käsittää myös arvioinnin kyseisen hankkeen vaikutuksista aineellisen omaisuuden arvoon.

Unionin tuomioistuin totesi tältä osin, että direktiivin 85/337 3 artiklan nojalla on tutkittava hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset muun muassa ihmisiin ja aineelliseen omaisuuteen, ja kyseisen artiklan neljännen luetelmakohdan mukaisesti on myös tutkittava tällaiset vaikutukset näiden kahden tekijän vuorovaikutukseen. Näin ollen on etenkin arvioitava hankkeen vaikutusta siihen, miten ihmiset käyttävät aineellista omaisuutta.

Tästä seuraa, että kun arvioidaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia hankkeita, joista voi aiheutua lisääntyntä lentomelua, on tutkittava kyseisen lentomelun vaikutuksia siihen, miten ihmiset käyttävät rakennuksia. Ympäristövaikutusten arvioinnin ulottamista koskemaan aineellisen omaisuuden varallisuusarvoa ei kuitenkaan voida johtaa 3 artiklan sanamuodosta, eikä se olisi myöskään direktiivin 85/337 tavoitteen mukaista.

Unionin tuomioistuin totesi näin ollen, että mainitun direktiivin 3 artiklassa säädetyssä ympäristövaikutusten arvioinnissa on yksilöitävä, kuvattava ja arvioitava melun välittömät ja välilliset vaikutukset ihmisiin, kun kyseessä on pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hankkeen vaikutuspiirissä olevan kiinteistön käyttö. Tämä arviointi ei kuitenkaan kata tällaisen hankkeen vaikutusta aineellisen omaisuuden arvoon.

Tuomio 24.2.2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))¹⁴

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2011/92/EU – Tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – Direktiivi 92/43/ETY – Luontotyyppien suojelu – Direktiivin 2011/92/EU 2 artiklassa tarkoitetun arviointi- ja lupamenettelyn ja direktiivissä 92/43/ETY säädetyistä lajien suojelutoimenpiteistä poikkeamista koskevan kansallisen menettelyn välinen suhde – Luvan käsite – Monitahoinen päätöksentekomenettely – Arviointivelvollisuus – Aineellinen ulottuvuus – Menettelyn vaihe, jossa yleisön osallistuminen päätöksentekomenettelyyn on taattava

¹⁴ Tämä tuomio esitellään myös jaksoissa I. 4. b) "Vaikutusten arvioinnin suorittamisen menettelyllisten edellytysten määrittäminen" ja I. 5. a) ii. "Yleisön osallistuminen monivaiheisen päätöksentekomenettelyn aikana".

Unionin tuomioistuin täsmensi Conseil d'État'n (ylin hallintotuomioistuin, Belgia) esittämän ennakkoratkaisupyynnön johdosta direktiivin 2011/92 mukaisen vaikutuksia koskevan arvioinnin soveltamisalaa tilanteessa, jossa kyseessä oleva hanke edellyttää, että rakennuttaja saa poikkeuksen direktiivissä 92/43 säädetyistä eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä.

Sagrex SA -niminen yhtiö esitti 4.11.2008 Vallonian hallintoalueen toimivaltaiselle viranomaiselle yhtenäislupaa koskevan hakemuksen, joka liittyi Bossimén (Belgia) alueella sijaitsevan yli 50 hehtaarin suuruisen kivilouhoksen uudelleen käyttöön ottamiseen ja siihen liittyvien laitosten ja rakennelmien rakentamiseen muun muassa Maas-joen rannalle.

Mainittu viranomainen kehotti 1.9.2010 Sagrexia toimittamaan sille kyseessä olevan hankkeen muutossuunnitelmat ja täydennyksen ympäristövaikutusten arviointiin.

Sagrex esitti 15.4.2016 Vallonian alueen luonto- ja metsäosaston päätarkastajalle hakemuksen saada poiketa Belgian lainsäädännössä, jolla direktiivi 92/43 pannaan täytäntöön, säädetyistä eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä kyseisen hankkeen yhteydessä. Kyseinen tarkastaja hyväksyi kyseisen pyynnön 27.6.2016 tekemässään poikkeuslupapäätöksessä, sillä edellytyksellä, että Sagrex toteuttaa joukon lieventämistoimenpiteitä.

Sagrex toimitti kolme kuukautta myöhemmin Vallonian hallintoalueen toimivaltaiselle viranomaiselle siltä 1.9.2010 pyydettyt tämän hankkeen muutossuunnitelmat ja täydennyksen ympäristövaikutusten arviointiin. Ympäristöstä ja aluesuunnittelusta vastaava Vallonian hallintoalueen ministeri kieltäytyi kuitenkin 25.9.2017 tekemällään päätöksellä myöntämästä Sagrexin hakemaa yhtenäislupaa.

Tällä välin Namur-Est Environnement -yhdistys nosti Conseil d'État'ssa kanteen, jossa se vaatii, että päätarkastajan 27.6.2016 tekemä poikkeuslupapäätös kumotaan. Kanteensa tueksi yhdistys väitti erityisesti, että kyseinen poikkeuslupapäätös kuuluu direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun hanketta koskevan luvan piiriin, joten sitä ennen olisi pitänyt tehdä ympäristövaikutusten arviointi ja siihen liittyvä julkinen kuuleminen, mitä ei ole tehty.

Conseil d'État päätti tässä yhteydessä esittää unionin tuomioistuimelle useita ennakkoratkaisukysymyksiä, jotka liittyvät muun muassa direktiivin 2011/92 2 artiklan 1 kohdassa säädettyyn arviointia ja lupaa koskevaan velvollisuuteen sellaisten hankkeiden osalta, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Unionin tuomioistuin totesi tältä osin, että direktiivin 2011/92 säännöksistä käy kokonaisuutena selvästi ilmi, että päätös sellaisten hankkeiden hyväksymisestä, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, on tehtävä kyseisten hankkeiden koko arviointimenettelyn päätteeksi. Tässä päätöksenmenettelyssä, joka huipentuu luvan myöntämiseen, toimivaltaisen viranomaisen on otettava kattavasti huomioon kaikki ne vaikutukset, joita direktiivin 2011/92 2 artiklan 1 kohdassa säädettyjen kahden

velvollisuuden eli arviointi- ja lupavelvollisuuden piiriin kuuluvilla hankkeilla todennäköisesti on ympäristöön.

Tästä seuraa, että siinä erityistapauksessa, että direktiivin 2011/92 2 artiklan 1 kohdassa säädettyjen kahden velvollisuuden, eli arviointi- ja lupavelvollisuuden, piiriin kuuluvan hankkeen toteuttaminen merkitsee sitä, että hankkeen toteuttaja hakee ja saa poikkeuksen eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä, joista säädetään niissä kansallisen oikeuden säännöksissä, joilla pannaan täytäntöön direktiivi 92/43, ja että tällä hankkeella näin ollen todennäköisesti on vaikutuksia näihin lajeihin, kyseisen hankkeen arvioinnin on koskettava muun muassa näitä vaikutuksia.

4. Monivaiheiset lupamenettelyt

a) Vaikutusten arvioinnin toteuttamisajankohta

*Tuomio 7.1.2004, Wells (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))*¹⁵

Direktiivi 85/337/ETY – Tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – Kansallinen toimenpide, jolla myönnetään louhintalupa arvioimatta ympäristövaikutuksia – Direktiivin välitön oikeusvaikutus – Kolmikantainen tilanne

Unionin tuomioistuimien täsmäsi tuomiossaan Wells erityisesti sitä, milloin direktiivin 85/337 mukainen vaikutusten arviointi on suoritettava, kun lupamenettelyssä on useita vaiheita.

High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Yhdistynyt kuningaskunta) pyysi unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua oikeusriidassa, jossa asianosaisina olivat Delena Wells ja Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ja joka koski Wellsin asuintalon lähellä sijaitsevan rakennusmateriaalien louhintaan tarkoitetun Conygar Quarryn louhoksen toiminnan uudelleen aloittamista.

Louhos, jolle oli myönnetty lupa vuonna 1947, ei ollut ollut käytössä useaan vuoteen, kun Wells osti talonsa vuonna 1984. Louhoksen omistajien pyynnöstä toimivaltainen maankäytön suunnittelusta mineraalien osalta vastuussa oleva viranomainen (jäljempänä MPA) rekisteröi kuitenkin 24.8.1992 tehdyllä päätöksellä louhoksen aikaisemman käyttöluvan ja totesi samalla, että louhosta ei voitaisi käyttää laillisesti, ellei uusien ehtojen asettamista koskevaa hakemusta esitetä, ja edellyttäen, että kyseinen hakemus hyväksytään lopullisesti.

¹⁵ Tämä tuomio on esitelty myös jaksossa I. 6. a) "Direktiivien vertikaalinen välitön oikeusvaikutus ja kielteiset seuraukset kolmansien osapuolten oikeuksien kannalta".

Kun louhoksen omistajat hakivat MPA:lta uusien toimintaehtojen vahvistamista, MPA asetti 22.12.1994 tekemällään päätöksellä omistajien ehdottamia ehtoja tiukemmat ehdot. Näin ollen louhoksen omistajat käyttivät oikeuttaan hakea muutosta Secretary of State for Transport, Local Government and the Regionsilta (jäljempänä Secretary of State).

Secretary of State asetti 25.6.1997 tehdyllä päätöksellä 54 louhintaehtoa ja jätti muutamia seikkoja MPA:n harkintavaltaan. MPA hyväksyi kyseiset kohdat 8.7.1999 tehdyllä päätöksellä.

Secretary of State tai MPA eivät tutkineet kysymystä siitä, olisiko ympäristövaikutukset pitänyt arvioida direktiivin 85/337 mukaisesti.

Wells pyysi näin ollen Secretary of Statea ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin eli peruuttamaan louhintaluvan tai muuttamaan sitä sen korjaamiseksi, ettei lupamenettelyn yhteydessä ollut arvioitu ympäristövaikutuksia. Koska hänen pyyntöönsä ei vastattu, hän nosti kanteen High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Divisionissa (Administrative Court), joka esitti unionin tuomioistuimelle useita ennakkoratkaisukysymyksiä.

Unionin tuomioistuin täsmensi tässä yhteydessä erityisesti sitä, milloin ympäristövaikutusten arviointi on suoritettava tässä asiassa kyseessä olevan kaltaisen monivaiheisen lupamenettelyn yhteydessä.

Unionin tuomioistuin muistutti tältä osin, että direktiivin 85/337 2 artiklan 1 kohdan mukaan ympäristövaikutukset on arvioitava "ennen luvan myöntämistä". Lisäksi kyseisen direktiivin ensimmäisen perustelukappaleen mukaan toimivaltainen viranomainen ottaa päätöksenteossa huomioon kyseessä olevan hankkeen ympäristövaikutukset "mahdollisimman aikaisessa vaiheessa".

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 pidemmälle, vaikutukset, joita hankkeella voi olla ympäristöön, on näin ollen 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.

b) Vaikutusten arvioinnin suorittamisen menettelyllisten edellytysten määrittäminen

Tuomio 24.2.2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2011/92/EU – Tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – Direktiivi 92/43/ETY – Luontotyyppien suojelu – Direktiivin

2011/92/EU 2 artiklassa tarkoitetun arviointi- ja lupamenettelyn ja direktiivissä 92/43/ETY säädetyistä lajien suojelutoimenpiteistä poikkeamista koskevan kansallisen menettelyn välinen suhde – Luvan käsite – Monitahoinen päätöksentekomenettely – Arviointivelvollisuus – Aineellinen ulottuvuus – Menettelyn vaihe, jossa yleisön osallistuminen päätöksentekomenettelyyn on taattava

Tässä tuomiossa, johon liittyvä tosiseikasto on esitelty edellä,¹⁶ unionin tuomioistuin lausui myös siitä, mikä on jäsenvaltioiden harkintavalta määritellä ne menettelylliset edellytykset, joiden mukaisesti direktiivin 2011/92 mukainen ympäristövaikutusten arviointi suoritetaan, kun päätöksentekoprosessi on monivaiheinen.

Unionin tuomioistuin totesi tältä osin, että direktiivin 2011/92 2 artiklan 2 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että ympäristövaikutusten arviointi voidaan liittää jäsenvaltioissa voimassa oleviin lupamenettelyihin. Tästä seuraa yhtäältä, ettei mainittua arviointia tarvitse välttämättä tehdä tätä varten nimenomaisesti luodussa menettelyssä, ja toisaalta, ettei arviointia tarvitse myöskään välttämättä tehdä yhdessä ainoassa menettelyssä.

Vaikka jäsenvaltioilla on siis harkintavaltaa, jonka avulla ne voivat määrittää ne menettelylliset edellytykset, joiden mukaisesti ympäristövaikutusten arviointi suoritetaan, ja jakaa siihen liittyvät eri toimivaltuudet useiden viranomaisien kesken erityisesti antamalla niistä kullekin tätä alaa koskevaa päätösvaltaa, tätä harkintavaltaa on kuitenkin käytettävä direktiivissä 2011/92 asetettujen vaatimusten mukaisesti, ja sen käyttämisellä on taattava direktiivillä tavoiteltujen päämäärien täysimääräinen noudattaminen. Hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin on joka tapauksessa yhtäältä oltava kattavaa ja toisaalta tapahduttava ennen hanketta koskevan lupapäätöksen tekemistä.

Unionin tuomioistuin täsmensi pääasian erityispiirteet huomioon ottaen lisäksi, että tilanteessa, jossa jäsenvaltio antaa toimivallan, joka koskee osan hankkeen ympäristövaikutuksista arvioimista ja päätöksen tekemistä tämän osittaisen arvioinnin päätteeksi, muulle kuin sille viranomaiselle, jolle se antaa luvan myöntämistä kyseiselle hankkeelle koskevan toimivallan, kyseinen päätös on välttämättä tehtävä ennen kyseisen hankkeen hyväksymistä. Kyseinen osittainen arviointi ei voi myöskään ennalta vaikuttaa siihen kokonaisarviointiin, joka viranomaisen, jolla on toimivalta myöntää lupa hankkeelle, on joka tapauksessa suoritettava, eikä kyseinen ennakkoon tehty päätös voi vaikuttaa kyseisen kokonaisarvioinnin lopputulokseen.

¹⁶ Oikeusriidan tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta ks. jakso I. 3. "Vaikutuksia koskevan arvioinnin ulottuvuus". Tämä tuomio esitellään myös jaksossa I. 5. a ii. "Yleisön osallistuminen monivaiheisen päätöksentekomenettelyn aikana".

5. Yleisön oikeus osallistua päätöksentekomenettelyyn sekä oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi

a) Yleisön osallistuminen päätöksentekomenettelyyn

i. Yleisölle tiedottamista koskevat menettelyt

Tuomio 7.11.2019, Flausch ym. (C-280/18, [EU:C:2019:928](#))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – Yleisön osallistuminen päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus – Kanteen nostamisen määräaikojen alkamisajankohta

Vastauksena Symvoulio tis Epikrateiasin (ylin hallintotuomioistuin, Kreikka) esittämään ennakkoratkaisupyyntöön unionin tuomioistuin täsmensi direktiivin 2011/92 mukaista yleisölle tiedottamista ja yleisön osallistumista ympäristöä koskevaan päätöksentekoon koskevia seikkoja.

Pääasia koski hanketta, jossa oli kyse majoitusliikekokonaisuuden rakentamisesta losin saarelle. Kaikkia asianomaisia koskeva ilmoitus osallistua ympäristövaikutusten arviointiin julkaistiin kansallisen lainsäädännön mukaisesti sekä Syrosin saaren (Kykladien saaristo, Kreikka) paikallisessa sanomalehdessä että Etelä-Egean hallinnollisen alueen toimipaikoissa, jotka ovat Syrosin saarella, joka sijaitsee 55 meripeninkulman päässä losilta, jonne ei ole päivittäistä lauttayhteyttä.

Vuotta myöhemmin ympäristö- ja energiaministeri ja matkailuministeri tekivät päätöksen, jolla majoitusliikekokonaisuuden rakentamiseen myönnettiin lupa. Kyseinen päätös julkaistiin hallituksen Diavgeia-ilmoitusportaalissa ja ympäristöministeriön internetsivuilla.

Useat losin saaren kiinteistönomistajat ja kolme ympäristöjärjestöä nostivat kyseisestä lupapäätöksestä kumoamiskanteen yli 18 kuukautta sen tekemisen jälkeen. Kantajat väittivät saaneensa tiedon ympäristöluvasta vasta kyseisen maa-alueen muutostöiden käynnistyttyä.

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmensi tältä osin, että sen kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jolla direktiivi 2011/92 pannaan täytäntöön, siihen asti, kun sähköinen ympäristörekisteri otetaan käyttöön, kyseisessä direktiivissä edellytetty yleisön osallistumismenettely aloitetaan laittamalla ilmoitus hankkeen tiedoista nähtäville kyseessä olevan alueen hallintoviranomaisen toimipaikkaan ja julkaisemalla se paikallisessa sanomalehdessä sekä kehottamalla kaikkia, joita asia koskee, tutustumaan ympäristövaikutusten arviointiin ja esittämään näkemyksensä siitä.

Kreikan lainsäädännössä säädetään lisäksi 60 päivän määräajasta kumoamiskanteen nostamiseksi sellaisista päätöksistä kuin se, jolla majoitusliikekokonaisuuden

rakentamiselle losin saarelle annettiin lupa. Määräaika alkaa kyseisen päätöksen julkaisemisesta internetissä.

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätti edellä esitetyn perusteella esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä siitä, täyttääkö riidanalaisen päätöksen tekemistä edeltänyt yleisön osallistumista koskeva menettely direktiivin 2011/92 vaatimukset ja voiko tätä päätöstä koskevan kumoamiskanteen nostamisen määräaika alkaa siitä päivästä, jona päätös julkaistaan internetissä.

Unionin tuomioistuin totesi tuomiossaan ensinnäkin, että direktiivissä 2011/92 jätetään jäsenvaltioiden tehtäväksi määritellä täsmälliset menettelysäännöt, jotka koskevat tiedon saatavuutta ja yleisön osallistumista päätöksentekoon ympäristöasioissa, kuitenkin sillä edellytyksellä, että kyseiset menettelytavat eivät ole epäedullisempia kuin samankaltaisia jäsenvaltion sisäisiä tilanteita koskevat menettelytavat (vastaavuusperiaate) eivätkä tee unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttämisestä käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate).

Tehokkuusperiaatteen osalta unionin tuomioistuin palautti mieleen, että toimivaltaisten viranomaisten on varmistuttava siitä, että käytetyt tiedotuskanavat ovat asianmukaisia asianomaisten henkilöiden tavoittamiseksi, jotta näillä olisi asianmukainen mahdollisuus saada tietoja suunnitelluista toimista, päätöksentekomenettelystä ja osallistumismahdollisuuksistaan menettelyn alkuvaiheessa.

Unionin tuomioistuin katsoi tältä osin, että päätöksen nähtävillä pitäminen Syrosin saarella sijaitsevan aluehallintoviranomaisen toimipaikan tiloissa – edes niin, että tätä toimenpidettä on täydennetty julkaisemalla päätös saaren paikallisessa sanomalehdessä – ei vaikuta olleen sellainen, että yleisölle, jota toisella, 55 meripeninkulman päässä olevalla saarella toteutettavaksi suunniteltu kiinteistöhanke koskee, tiedottaminen olisi toteutettu asianmukaisesti.

Unionin tuomioistuin totesi seuraavaksi, että osallistumismenettelyn asiakirja-aineistoon tutustumista koskevien edellytysten on oltava sellaisia, että yleisö, jota asia koskee, voi käyttää oikeuksiaan tehokkaasti, mikä merkitsee sitä, että tutustumisen kyseisiin asiakirjoihin on oltava helppoa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on määrittää, onko näitä vaatimuksia noudatettu pääasiassa, ottaen huomioon yleisölle, jota asia koskee, aiheutuvan vaivan matkasta losin saarelta Syrosin saarelle ja toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuudet kohtuullisella vaivalla antaa yleisön tutustua asiakirjoihin losin saarella.

Unionin tuomioistuin katsoi lopuksi, että direktiivi 2011/92 on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan muutoksenhaun määräajan, joka alkaa kulua siitä, kun hanketta koskeva lupapäätös julkaistaan internetissä, umpeutumiseen voidaan vedota niitä henkilöitä vastaan, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, mikäli näille henkilöille ei ole etukäteen annettu asianmukaista mahdollisuutta saada lupamenettelyä koskevia tietoja kyseisen direktiivin vaatimusten mukaisesti.

ii. Yleisön osallistuminen monivaiheisen päätöksentekomenettelyn aikana

Tuomio 24.2.2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2011/92/EU – Tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – Direktiivi 92/43/ETY – Luontotyyppien suojelu – Direktiivin 2011/92/EU 2 artiklassa tarkoitetun arviointi- ja lupamenettelyn ja direktiivissä 92/43/ETY säädettyistä lajien suojelutoimenpiteistä poikkeamista koskevan kansallisen menettelyn välinen suhde – Luvan käsite – Monitahoinen päätöksentekomenettely – Arviointivelvollisuus – Aineellinen ulottuvuus – Menettelyn vaihe, jossa yleisön osallistuminen päätöksentekomenettelyyn on taattava

Tässä asiassa, johon liittyvä tosiseikasto on esitelty edempänä,¹⁷ ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esitti unionin tuomioistuimelle kysymyksiä myös yleisön direktiivin 2011/92 mukaisesta osallistumisesta monitahoiseen päätöksentekomenettelyyn, jolle on ominaista se, että tietyn viranomaisen on arvioitava ainoastaan osaa kyseisen hankkeen ympäristövaikutuksista tällaista päätöksentekoprosessia edeltävässä vaiheessa tai sen välivaiheessa.

Unionin tuomioistuin palautti tältä osin mieleen, että jäsenvaltiot veloitetaan direktiivin 2011/92 6 ja 8 artiklassa toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden arviointi- ja lupamenettelyn yhteydessä yleisön osallistuminen täyttää kaikki vaatimukset. Mainituissa artikloissa vaaditaan tältä osin, että yleisöllä on oltava mahdollisuus osallistua päätöksentekomenettelyyn varhaisessa vaiheessa, että osallistumisen on oltava tehokasta ja että toimivaltaisen viranomaisen on otettava huomioon tämän osallistumisen tulos päättäessään, myöntääkö se luvan kyseiselle hankkeelle vai ei.

Nämä eri vaatimukset voivat osoittautua hankalammaksi sovittaa yhteen monitahoisessa päätöksentekomenettelyssä erityisesti siinä tapauksessa, että tietyn viranomaisen on arvioitava ainoastaan osaa kyseisen hankkeen ympäristövaikutuksista tällaista päätöksentekomenettelyä edeltävässä vaiheessa tai sen välivaiheessa.

Unionin tuomioistuin totesi näin ollen, että tällaisessa tilanteessa vaatimusta yleisön varhaisessa vaiheessa tapahtuvasta osallistumisesta päätöksentekomenettelyyn on tulkittava ja sovellettava tavalla, joka sopii yhteen sen yhtä merkittävän vaatimuksen kanssa, jonka mukaan yleisön osallistumisen kyseiseen menettelyyn on oltava tehokasta.

Tästä seuraa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuvaileman kaltaisen monitahoisen päätöksentekomenettelyn asiayhteydessä direktiivin 2011/92 6 artiklassa

¹⁷ Oikeusriidan tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta ks. jakso I. 3. "Vaikutuksia koskevan arvioinnin ulottuvuus". Tämä tuomio esitellään myös jaksossa I. 4. b) "Vaikutusten arvioinnin menettelyllisten edellytysten määrittäminen".

säädetty vaatimus, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisuus osallistua päätöksentekomenettelyyn varhaisessa vaiheessa, ei edellytä sitä, että tällainen osallistuminen olisi toteutettava ennen sellaisen ennakkoon tehtävän päätöksen tekemistä, joka koskee osaa hankkeen ympäristövaikutuksista, kunhan tällainen osallistuminen on tehokasta. Kyseinen tehokkuutta koskeva vaatimus edellyttää ensinnäkin sitä, että se toteutetaan ennen kuin viranomainen, jolla on toimivalta myöntää lupa kyseiselle hankkeelle, tekee päätöksen, toiseksi sitä, että yleisö voi ilmaista hyödyllisellä ja kattavalla tavalla mielipiteensä kyseisen hankkeen kaikista ympäristövaikutuksista, ja kolmanneksi sitä, että viranomainen, jolla on toimivalta myöntää lupa tällaiselle hankkeelle, voi ottaa osallistumisen huomioon täysimääräisesti.

b) Oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa

i. Jäsenvaltioiden velvollisuudet

Tuomio 15.10.2015, komissio v. Saksa (C-137/14, [EU:C:2015:683](#))

Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Direktiivi 2011/92/EU – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – 11 artikla – Direktiivi 2010/75/EU – Teollisuuden päästöt (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) – 25 artikla – Oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa – Yhteensoveltumaton kansallinen prosessilainsäädäntö

Euroopan komissio nosti vuonna 2014 Saksaa vastaan rikkomuskanteen sillä perusteella, että Saksa oli laiminlyönyt velvollisuuksia, joita sillä on direktiivin 2011/92 11 artiklan nojalla.¹⁸

Kyseisen artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluvilla, jota asia koskee, ja joiden etua asia riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään, on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä direktiiviin 2011/92 sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi.

Komissio moitti tässä yhteydessä Saksaa muun muassa siitä, että se oli laiminlyönyt kyseisestä säännöksestä johtuvat velvollisuutensa rajoittamalla

¹⁸ Komissio vetosi tässä rikkomuskanteessa myös siihen, että teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24.11.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU (EUVL 2010, L 334, s. 17) 25 artiklaa oli rikottu.

- 1) tapauksia, joissa direktiivin 2011/92 soveltamisalaan kuuluvien hallintopäätösten kumoamista voidaan vaatia menettelyvirheen perusteella
- 2) asiavaltuutta ja tuomioistuINVALVONNAN laajuutta hallintomenettelyn kuluessa esitettyjen huomautusten osalta.

Unionin tuomioistuin, joka hyväksyi kyseiset väitteet, totesi ensinnäkin, että direktiivin 2011/92 11 artikla on esteenä sille, että jäsenvaltiot rajoittavat mainitun artiklan täytäntöönpanosäännöksillä niiden sovellettavuutta pelkästään tapaukseen, jossa laillisuuden riitauttaminen perustuu siihen, ettei ympäristövaikutusten arviointia koskevaa toimea ole toteutettu, mutta ei tilanteisiin, joissa tällainen arviointi on toteutettu mutta siihen liittyvässä menettelyssä on tehty virheitä.

Saksa on myös laiminlyönyt kyseisen artiklan mukaiset velvollisuutensa, koska se on rajoittanut päätösten kumoamisen menettelyvirheen perusteella tilanteisiin, joissa ympäristövaikutusten arviointia tai ennakkotutkintaa ei ole tehty ja joissa kantaja näyttää toteen, että menettelyvirhe on syy-yhteydessä päätöksen lopputulokseen. Tällaisesta edellytyksestä nimittäin aiheutuu, että direktiivin 2011/92 11 artiklassa tarkoitetun muutoksenhakuoikeuden käyttämisestä tulee suhteettoman vaikeaa, ja sillä vaarannetaan se kyseisen direktiivin tavoite, jona on antaa siihen yleisöön kuuluville, jota asia koskee, laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa.

Unionin tuomioistuin totesi toiseksi, että direktiivin 2011/92 11 artikla on esteenä sille, että asiavaltuutta ja tuomioistuINVALVONNAN laajuutta rajoitetaan kansallisella säännöksellä kanteen kohteena olevan päätöksen tekemiseen johtaneen hallintomenettelyn kuluessa asetetun määräajan aikana esitettyihin huomautuksiin.

Unionin tuomioistuin täsmensi tältä osin, että vaikka direktiivin 2011/92 11 artiklan 4 kohdalla ei suljeta pois sitä, että ensin haetaan muutosta hallintoviranomaisessa ja tämän jälkeen muutosta tuomioistuimessa, eikä estetä sitä, että kansallisessa oikeudessa asetetaan kantajalle velvollisuus käyttää kaikkia hallinnollisia oikeussuojakeinoja ennen kuin sillä on oikeus hakea muutosta tuomioistuimessa, kyseisellä unionin oikeuden säännöksellä ei kuitenkaan mahdollisteta niiden perusteiden rajoittamista, joihin kyseinen kantaja voi vedota hakiessaan muutosta tuomioistuimessa.

Tällaista kantajalle asetettua rajoitusta, joka koskee sitä, millaisia perusteita se saa esittää sitä koskevan hallintopäätöksen lainmukaisuutta tutkivassa tuomioistuimessa, ei myöskään voida perustella oikeusvarmuuden periaatteen noudattamiseen nojautuvilla näkökohdilla. Ei nimittäin ole mitenkään näytetty toteen, että kyseisen päätöksen perusteltavuutta koskeva täydellinen tuomioistuINVALVONTA olisi omiaan vaarantamaan kyseisen periaatteen.

Unionin tuomioistuin huomautti, että vaikka siltä osin kuin on kyse hallintomenettelyjen tehokkuudesta, on totta, että sillä, että peruste esitetään ensimmäistä kertaa muutoksenhaun yhteydessä tuomioistuimessa, saatetaan tietyissä tapauksissa haitata kyseisen menettelyn asianmukaista kulkua, direktiivin 2011/92 11 artiklan varsinaisena

tavoitteena ei ole pelkästään sen takaaminen, että yksityisillä olisi mahdollisimman laaja oikeus saada asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi, vaan tavoitteena on myös sen mahdollistaminen, että tuomioistuimen harjoittama valvonta käsittäisi riitautetun päätöksen aineellisen ja menettelyllisen lainmukaisuuden kokonaisuudessaan.

Unionin tuomioistuin korosti tässä yhteydessä, että kansallisen lainsäätäjän on kuitenkin mahdollista antaa sellaisia erityisiä menettelysääntöjä – kuten väärinkäyttönä tai vilpillisesti esitetyn perustelun tutkimatta jättämistä koskevia sääntöjä –, jotka merkitsevät asianmukaisia mekanismeja tuomioistuinmenettelyn tehokkuuden takaamiseksi.

ii. Yksityisten nostamien kanteiden tutkittavaksi ottaminen

Tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, [EU:C:2015:231](#))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2011/92/EU – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – Ostoskeskuksen rakentaminen – Sitä koskevan hallinnollisen päätöksen, että ympäristövaikutusten arviointia ei tehdä, sitova vaikutus – Yleisön osallistumisen puuttuminen

Unionin tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi Verwaltungsgerichtshof (hallintotuomioistuin, Itävalta) oli saattanut ennakkoratkaisupyyntön, totesi, että direktiivi 2011/92 on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla naapurit, joita ostoskeskuksen rakentamista ja hyödyntämistä koskeva hanke koskee, eivät voi vastustaa päätöstä siitä, ettei kyseisen hankkeen ympäristövaikutuksia ole arvioitava, eivätkä riitauttaa lupapäätöstä sillä perusteella, että sen osalta olisi pitänyt toteuttaa tällainen arviointi.

Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (Kärntenin osavaltion riippumaton hallintoelin, Itävalta) myönsi vuoden 2012 helmikuussa luvan rakentaa Klagenfurt am Wörtherseessä (Itävalta) Karoline Gruberille kuuluvan kiinteistön naapurissa olevalle maa-alueelle ostoskeskuksen sekä luvan hyödyntää sitä. Kärntenin osavaltion hallituksen 21.7.2010 tekemän päätöksen mukaisesti kyseisen luvan myöntämistä ei edeltänyt ympäristövaikutusten arviointi.

Gruber nosti Verwaltungsgerichtshofissa kanteen lupapäätöksen kumoamiseksi erityisesti sillä perusteella, että kyseisen luvan myöntämisen edellytyksenä olisi pitänyt olla ympäristövaikutusten arviointi. Hän vetosi kanteensa tueksi Kärntenin osavaltion hallituksen sellaisen päätöksen lainvastaisuuteen, jossa kyseinen hallitus katsoi, ettei kyseessä olevan hankkeen osalta ollut tarpeen tehdä ympäristövaikutusten arviointia.

Verwaltungsgerichtshof täsmensi tältä osin, että Itävallan lainsäädännön mukaan naapureilla, kuten Gruber, ei ollut mahdollisuutta nostaa suoraan kannetta päätöksestä, joka koskee tarvetta tehdä kyseistä rakennus- ja hyödyntämishanketta koskeva

ympäristövaikutusten arviointi, tai riitauttaa kyseistä päätöstä mainittua hanketta koskevasta lupapäätöksestä mahdollisesti nostetun kanteen yhteydessä.

Mainittu tuomioistuin päätti tässä tilanteessa tiedustella unionin tuomioistuimelta, onko tällainen kansallinen lainsäädäntö yhteensopivaa direktiivin 2011/92 kanssa.

Unionin tuomioistuin palautti tältä osin mieleen, että kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun ”yleisöön, jota asia koskee” kuuluvilla, joiden ”etua asia riittävästi koskee” tai jotka väittävät ”oikeuksiensa heikentyvän”, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstyössä niin edellytetään, on mahdollisuus nostaa kanne direktiivin 2011/92 säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien aineellisen sisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuuden tutkimiseksi.

Unionin tuomioistuin totesi toisaalta, että vaikka jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta sen määrittämiseksi, mikä on ”riittävä etu” tai ”oikeuden heikentyminen”, mainittua harkintavaltaa rajoittaa vaatimus kunnioittaa tavoitetta, joka koskee sitä, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. Vaikka kansallinen lainsäätäjät voi rajoittaa pelkästään subjektiivisiin julkisoikeudellisiin oikeuksiin ne oikeudet, joiden loukkaamiseen yksityinen voi vedota direktiivin 2011/92 11 artiklassa tarkoitettujen toimien, päätösten tai laiminlyöntien osalta, kyseisen artiklan säännöksiä, jotka koskevat tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien vaikutuspiiriin kuuluvan yleisön kanneoikeuksia, ei voida tulkita suppeasti.

Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olleen kaltaisella lainsäädännöllä, jolla evätään hyvin suurelta joukolta yksityisiä, mukaan lukien naapurit, jotka voivat mahdollisesti täyttää direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohdan edellytykset, kanneoikeus hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta koskevien vahvistamispäätösten osalta, on yhteensopimaton mainitun direktiivin kanssa.

iii. Ympäristönsuojelujärjestöjen nostamien kanteiden tutkittavaksi ottaminen

Tuomio 15.10.2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, [EU:C:2009:631](#))

Direktiivi 85/337/ETY – Yleisön osallistuminen ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin – Oikeus hakea muutosta sellaisia hankkeita koskeviin lupapäätöksiin, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia

Tuomiossaan Djurgården-Lilla Värtans Miljöförening unionin tuomioistuin totesi, että direktiivin 85/337¹⁹ 10 a artikla on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan oikeus hakea muutosta direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa hanketta koskevaan päätökseen varataan ainoastaan sellaisille ympäristönsuojelujärjestöille, joilla on vähintään 2 000 jäsentä.

Tukholman kunta oli kyseisessä asiassa tehnyt sopimuksen noin kilometrin mittaisen kalliotunnelin rakentamisesta ilmassa kulkevien korkeajännitejohtojen sijoittamiseksi maan alle.

Tukholman läänin lääninhallitus totesi kyseisen hankkeen osalta tehdyn ympäristövaikutusten arvioinnin perusteella, että kyseessä olevalla hankkeella oli todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Koska toimivaltainen viranomainen tästä huolimatta myönsi luvan töiden toteuttamiseen, ympäristönsuojeluyhdistys valitti kyseisestä lupapäätöksestä. Valitus jätettiin kuitenkin tutkimatta sillä perusteella, ettei valittajana oleva yhdistys täyttänyt kansallisessa lainsäädännössä vahvistettua edellytystä siitä, että sillä on oltava vähintään 2 000 jäsentä.

Högsta domstolen (ylin tuomioistuin, Ruotsi), jonne kyseisestä tutkimatta jättämistä koskevasta ratkaisusta valitettiin, päätti esittää unionin tuomioistuimelle useita ennakkoratkaisukysymyksiä, mukaan lukien kysymyksen siitä, annetaanko direktiivissä 85/337 jäsenvaltioille lupa säätää, ettei pienillä ympäristönsuojeluyhdistyksillä ole oikeutta hakea muutosta kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa hanketta koskevaan päätökseen.

Unionin tuomioistuin palautti tältä osin mieleen, että direktiivistä 85/337 ilmenee, että siinä erotetaan toisistaan yleisö, jota jokin direktiivin soveltamisalaan kuuluvista hankkeista koskee yleisesti, ja tähän yleisöön kuuluvien sellaisten luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden alaryhmä, joille on – huomioon ottaen niiden erityisasema kyseessä olevaan hankkeeseen nähden – tunnustettava direktiivin 10 a artiklan nojalla oikeus riitauttaa päätös, jolla hankkeelle on myönnetty lupa.

Vaikka viimeksi mainitussa artiklassa jätetään kansallisten lainsäätäjien tehtäväksi määritellä mahdolliset edellytykset sille, että yhdistyksen kaltaisella valtiosta riippumattomalla ympäristönsuojelua edistävällä järjestöllä on muutoksenhakuoikeus, tällaisilla kansallisilla säännöillä on yhtäältä taattava ”laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus” ja toisaalta turvattava tuomioistuimille osoitettavaa muutoksenhakuoikeutta koskevien direktiivin 85/337 säännösten tehokas vaikutus. Kansallisilla säännöillä ei näin ollen voida tehdä sisällöltään täysin tyhjiksi unionin oikeussääntöjä, joiden mukaan niiden, joilla on riittävä intressi riitauttaa hanke, ja

¹⁹ Sellaisena kuin se on muutettuna 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY (EUVL 2003, L 156, s. 17).

niiden, joiden oikeuksia hankkeella loukataan – kuten ympäristönsuojeluyhdistykset –, on voitava saattaa asia toimivaltaisten tuomioistuinten käsiteltäväksi.

Unionin tuomioistuin huomautti, että Ruotsin hallitus oli myöntänyt, että ainoastaan kahdella ympäristönsuojelujärjestöllä oli yli 2 000 jäsentä, ja katsoi näin ollen, että direktiivin 85/337 10 a artikla on esteenä Ruotsin lainsäädäntöön sisältyvälle säännökselle, jolla oikeus hakea muutosta direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa hanketta koskevaan päätökseen varataan ainoastaan sellaisille ympäristönsuojeluyhdistyksille, joilla on vähintään 2 000 jäsentä.

Tuomio 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, [EU:C:2011:289](#))

Direktiivi 85/337/ETY – Ympäristövaikutusten arviointi – Århusin yleissopimus – Direktiivi 2003/35/EY – Oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa – Valtioista riippumattomat ympäristönsuojelujärjestöt

Unionin tuomioistuin, jolle esitettiin asiaa koskeva ennakkoratkaisupyyntö, sai tilaisuuden täsmentää entisestään direktiivin 85/337²⁰ mukaisen kanneoikeuden rajoja.

Pääasia koski Lüneniin (Saksa) sijoitettavan kivihiilivoimalaitoksen rakennus- ja hyödyntämishanketta, josta tehtiin ympäristövaikutusten arviointi. Toimivaltainen viranomainen, joka totesi, ettei ollut olemassa hankkeeseen liittyviä oikeudellisia esteitä, antoi kyseisessä menettelyssä alustavan päätöksen ja osittaisluvan.

Valtioista riippumaton ympäristöjärjestö nimeltä Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (jäljempänä BUND) nosti vuoden 2008 kesäkuussa Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalenissa (Nordrhein-Westfalenin osavaltion hallinnollinen ylioikeus, Saksa) kanteen, jossa kyseistä tuomioistuinta vaadittiin kumoamaan alustava päätös ja kyseistä hanketta koskeva osittaislupa. Mainittu järjestö vetosi muun muassa direktiivin 92/43 täytäntöön panemiseksi annettujen säännösten rikkomiseen.

Mainitun tuomioistuimen mukaan BUND ei ollut oikeutettu nostamaan kyseistä kumoamiskannetta, koska se ei voinut vedota siihen, että sen subjektiivista aineellista oikeutta olisi loukattu, mikä Saksan oikeuden mukaan oli kanneoikeuden edellytyksenä. Mainittu tuomioistuin pohti kuitenkin sitä, onko Saksan oikeudessa asetettu vaatimus siitä, että ympäristöjärjestön on vedottava tällaiseen oikeudenloukkaukseen, itsessään yhteensopiva unionin oikeuden ja erityisesti direktiivin 85/337 10 a artiklan kanssa.

Vastauksena näihin pohdintoihin unionin tuomioistuin palautti mieleen, että direktiivin 85/337 10 a artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään, että artiklassa tarkoitettujen päätösten, toimien tai laiminlyöntien ”asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen

²⁰ Sellaisena kuin se on muutettuna 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY (EUVL 2003, L 156, s. 17).

laillisuus” on voitava saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, eikä siinä rajoiteta perusteita, joihin tällaisen kanteen tueksi voidaan vedota.

Kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä unionin tuomioistuin totesi, että kyseiseen säännökseen sisältyy kaksi mahdollisuutta: kanteen tutkittavaksi ottaminen voi perustua ”riittävään etuun” tai ”oikeuden heikentymiseen” sen mukaan, kumpaan edellytykseen kansallisessa lainsäädännössä viitataan. Direktiivin 85/337 10 a artiklan kolmannen kohdan ensimmäisessä virkkeessä täsmennetään seuraavaksi, että jäsenvaltioiden on määriteltävä, mikä muodostaa oikeuden heikentymisen, tavoitteenaan antaa yleisölle, jota asia koskee, ”laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus”.

Ympäristönsuojeluyhdistysten nostamien kanteiden osalta direktiivin 85/337 10 a artiklan kolmannen kohdan toisessa ja kolmannessa virkkeessä säädetään, että niillä on joko riittävä etu tai oikeuksia, joita on mahdollista loukata, sen mukaan, kumpaan tutkittavaksi ottamista koskevaan edellytykseen kansallisessa lainsäädännössä viitataan.

Unionin tuomioistuin huomautti kyseisen oikeudellisen kehyksen huomioon ottaen, että vaikka kansallinen lainsäätäjä voi rajoittaa pelkästään subjektiivisiin julkisoikeudellisiin oikeuksiin ne oikeudet, joiden loukkaamiseen yksityinen voi vedota direktiivin 85/337 10 a artiklassa tarkoitettuja päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä koskevassa muutoksenhaussa tuomioistuimissa, tällaista rajoitusta ei voida soveltaa sellaisenaan ympäristönsuojeluyhdistyksiin, sillä silloin ei otettaisi huomioon direktiivin 85/337 10 a artiklan kolmannen kohdan viimeisen virkkeen tavoitteita.

Unionin tuomioistuin totesi, että vaikka kyseisestä säännöksestä ilmenevällä tavalla tällaisten yhdistysten on voitava vedota samoihin oikeuksiin kuin yksityiset, yhtäältä tavoitteen, jonka mukaan yleisölle, jota asia koskee, on taattava laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa, ja toisaalta tehokkuusperiaatteen vastaista näet olisi, että nämä yhdistykset eivät voisi vedota myös unionin ympäristöoikeuden oikeussääntöjen rikkomiseen pelkästään siksi, että niillä suojellaan yleistä etua. Pääasiasta ilmenevällä tavalla tämä nimittäin estäisi suurelta osin niiden mahdollisuuden valvoa unionin oikeuteen sisältyvien sellaisten oikeussääntöjen noudattamista, jotka useimmiten liittyvät yleiseen etuun eivätkä pelkästään yksityisten oikeushyvien suojelemiseen erikseen tarkasteltuina.

Unionin tuomioistuin katsoi näin ollen, että direktiivin 85/337 10 a artikla on esteenä lainsäädännölle, jossa direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulle ympäristönsuojelua edistävälle valtioista riippumattomalle järjestölle ei tunnusteta mahdollisuutta vedota tuomioistuimessa unionin oikeuteen perustuvaan ympäristönsuojelua koskevaan sääntöön, kun kysymys on muutoksenhausta lupapäätökseen, joka koskee direktiivin 85/337 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja hankkeita, joilla ”todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia”, sillä perusteella, että kyseisellä säännöllä suojellaan pelkästään yleistä etua yksityisten oikeushyvien sijaan.

iv. Vaatimus siitä, ettei tuomioistuinmenettelyyn osallistuminen saa muodostua liian kalliiksi

a. Ulottuvuus

Tuomio 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (C-470/16, [EU:C:2018:185](#))

Ennakkoratkaisupyyntö – Tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – Direktiivi 2011/92/EU – Siihen yleisöön kuuluvien muutoksenhakuoikeus, jota asia koskee – Ennenaikaisesti nostettu kanne – Käsitteet ”niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle” ja ”yleisön osallistumista koskevien direktiivin säännösten soveltamisalaan kuuluvat päätökset, toimet tai laiminlyönnit” – Århusin yleissopimuksen sovellettavuus

Unionin tuomioistuin lausui ennakkoratkaisumenettelyssä sen direktiivissä 2011/92 ja Århusin yleissopimuksessa²¹ vahvistetun vaatimuksen soveltamisalasta, etteivät tuomioistuinmenettelyt ympäristöasioissa saa olla liian kalliita.

Vuonna 2015 irlantilainen sähkönsiirtoalan julkinen toimija EirGrid haki lupaa 300 korkeaajännitekaapelin kiinnittämiseen tarkoitetun pylvään pystyttämiseksi Irlannin ja Pohjois-Irlannin sähköverkkojen yhteen liittämiseksi ja saaren sähkötoimitusten turvaamiseksi. Virallisen maankäyttölupahakemuksen ja ympäristövaikutuksista tehdyn arvioinnin toimittamisen jälkeen An Bord Pleanála, joka toimii Irlannissa muutoksenhakuelimenä maankäytön suunnittelua koskevissa kysymyksissä, määräsi asiassa toimitettavaksi suullisen käsittelyn 7.3.2016.

Eräs maanomistaja ja eräs painostusryhmä hakivat 4.3.2016 lupaa kanteen nostamiseen tarkoituksenaan riitauttaa maankäyttölupamenettely. High Court (ylempi piirituomioistuin, Irlanti) kieltäytyi kuitenkin myöntämästä kyseistä lupaa sillä perusteella, että kanne oli ennenaikainen.

Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevassa menettelyssä asianosaiset olivat eri mieltä siitä, millä tavoin kanteen nostamisen edellyttämää lupaa koskevassa menettelyssä aiheutuneet kulut, jotka olivat määrältään yli 500 000 euroa, oli korvattava. High Court päätti tässä tilanteessa esittää unionin tuomioistuimelle kysymyksiä siitä, oliko Irlannin lainsäädäntö yhteensopiva direktiivin 2011/92 ja Århusin yleissopimuksen sellaisten säännösten ja määräysten kanssa, joissa vahvistetaan vaatimus siitä, etteivät tietyt tuomioistuinmenettelyt saa olla liian kalliita.

Unionin tuomioistuin muistutti tältä osin, että direktiivin 2011/92 11 artiklan 4 kohdassa asetettu vaatimus koskee kaikkia tuomioistuinmenettelyyn osallistumisesta aiheutuneita taloudellisia kustannuksia. Tästä seuraa, että mainittua vaatimusta on tulkittava siten, että sitä sovelletaan pääasiassa kyseessä olleen kaltaiseen jäsenvaltion tuomioistuimessa käytävään menettelyyn, jossa ratkaistaan, voidaanko maankäyttöä koskevan lupamenettelyn

²¹ Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus, joka on allekirjoitettu Århusissa 25.6.1998 ja hyväksytty Euroopan yhteisön nimissä 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1, jäljempänä Århusin yleissopimus).

kuluessa antaa lupa kanteen nostamiseen, ja näin on sitäkin suuremmalla syyllä siinä tapauksessa, että kyseinen jäsenvaltio ei ole säättänyt siitä, missä vaiheessa kanne voidaan nostaa.

Unionin tuomioistuin totesi lisäksi, että silloin kun kantaja esittää samalla sekä kanneperusteita, joiden mukaan ympäristöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä on rikottu yleisön osallistumista koskevia sääntöjä, että perusteita, joiden mukaan asiassa on rikottu muita sääntöjä, vaatimusta siitä, etteivät tietyt tuomioistuinmenettelyt saa olla niin kalliita, että tämä olisi esteenä niihin osallistumiselle, sovelletaan vain niihin kuluihin, jotka liittyvät siihen osaan kannetta, jossa on nojaututtu yleisön osallistumista koskevien sääntöjen rikkomiseen. Tällaisessa tapauksessa kansallisen tuomioistuimen on oikeuden ja kohtuuden mukaan sekä sovellettavia kansallisia menettelyllisiä säännöksiä noudattaen jaettava kumpaankin väitetyyppiin liittyvät kulut siten, että vaatimus siitä, ettei menettely saa olla niin kallis, että tämä olisi esteenä siihen osallistumiselle, kyetään takaamaan sille osalle muutoksenhakua, joka perustuu yleisön osallistumista koskeviin sääntöihin.

Unionin tuomioistuin täsmensi tässä yhteydessä, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 ja 4 kappaletta on tulkittava siten, että samaa vaatimusta sovelletaan kanteen siihen osaan, jota direktiivi 2011/92 ei kata, siltä osin kuin kantajan tarkoituksena on ollut tällä tavoin taata kansallisen ympäristölainsäädännön noudattaminen. Vaikka kyseisillä määräyksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, kansallisen tuomioistuimen on omaksuttava kansallisesta prosessioikeudesta tulkinta, joka on niin pitkälle kuin mahdollista niiden mukainen.

Unionin tuomioistuin korosti lopuksi, että jäsenvaltio ei voi poiketa Århusin yleissopimuksessa ja direktiivissä 2011/92 asetetusta vaatimuksesta, jonka mukaan tietyt tuomioistuinmenettelyt eivät saa olla niin kalliita, että tämä olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, silloin kun kanne todetaan aiheettomaksi tai se katsotaan nostetuksi kiusantekotarkoituksessa taikka kun kansallisen ympäristölainsäädännön väitetyn rikkomisen ja ympäristövahingon välillä ei ole yhteyttä. Kansallinen tuomioistuin voi kuitenkin ottaa huomioon muun muassa sen, onko kanteella kohtuullisesti arvioiden mahdollisuus menestyä tai onko kanne aiheeton tai nostettu kiusantekotarkoituksessa, kunhan kantajan maksettaviksi määrätty oikeudenkäyntikulut eivät ole kohtuuttoman suuret.

b. Arviointiperusteet

Tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, [EU:C:2013:221](#))

Ympäristö – Århusin yleissopimus – Direktiivi 85/337/ETY – Direktiivi 2003/35/EY – 10 a artikla – Direktiivi 96/61/EY – 15 a artikla – Oikeus saada ympäristöä koskeva asia käsitellyksi tuomioistuimessa – Käsite tuomioistuinmenettelyt, jotka eivät ole ”niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyihin osallistumiselle”

Vastauksena Supreme Court of the United Kingdomin (Yhdistyneen kuningaskunnan ylin tuomioistuin) esittämään ennakkoratkaisupyyntöön unionin tuomioistuin täsmensi

arviointiperusteita, jotka koskevat direktiivin 85/337²² 10 a artiklan viidennessä kohdassa ja direktiivin 96/61²³ 15 a artiklan viidennessä kohdassa säädettyä vaatimusta, jonka mukaan ympäristöä koskeviin tuomioistuinmenettelyt eivät saa olla liian kalliita.

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, joka oli hylännyt ympäristöä koskevassa asiassa tehdyn valituksen, kysyi unionin tuomioistuimelta, miten sen oli sovellettava vaatimusta siitä, ettei menettely saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, käsiteltävänä olevassa asiassa, kun otettiin huomioon huomattavat oikeudenkäyntikuluriskit, joille valittaja oli sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla alttiina.

Unionin tuomioistuin totesi tältä osin, että direktiivin 85/337 10 a artiklan viidennessä kohdassa ja direktiivin 96/61 15 a artiklan viidennessä kohdassa asetettu vaatimus, jonka mukaan tuomioistuinmenettely ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, merkitsee sitä, että kyseisten säännösten soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä ei saa estää aloittamasta tai jatkamasta oikeudenkäyntiä kyseisten artiklojen soveltamisalalla siitä mahdollisesti aiheutuvan taloudellisen taakan takia. Kun kansallista tuomioistuinta pyydetään langettamaan oikeudenkäyntikulut sellaisen kantajana tai valittajana olevan yksityishenkilön maksettavaksi, jonka ympäristöalaan kuuluva kanne tai valitus ei ole menestynyt, tai yleisemmin, kun sitä pyydetään – niin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimia saatetaan pyytää – ottamaan menettelyn aikaisemmassa vaiheessa kantaa oikeudenkäyntikulujen, joista asian hävinnyt asianosainen saattaa joutua vastaamaan, mahdolliseen rajoittamiseen, sen on varmistuttava siitä, että kyseistä vaatimusta on noudatettu, ja otettava tässä yhteydessä huomioon sekä sen henkilön etu, joka haluaa puolustaa oikeuksiaan, että ympäristönsuojeluun liittyvä yleinen etu.

Tämän arvioinnin yhteydessä kansallinen tuomioistuin ei voi arvioida ainoastaan asianomaisen henkilön taloudellista tilannetta, vaan sen on myös tarkasteltava objektiivisesti oikeudenkäyntikulujen määrää. Menettelystä aiheutuvat kustannukset eivät näin ollen saa ylittää asianomaisen henkilön taloudellisia voimavaroja eivätkä missään tapauksessa saa olla objektiivisesti tarkasteltuina kohtuuttomia. Se voi ottaa myös huomioon kyseisten asianosaisten tilanteen, kantajan tai valittajan tosiasialliset mahdollisuudet asian voittamiseen, asian merkityksen kantajalle tai valittajalle ja ympäristönsuojelulle, asiassa sovellettavien oikeussääntöjen ja menettelyn monimutkaisuuden ja sen, että kanne tai valitus on jossain vaiheessa mahdollisesti ollut perusteeton, sekä kansallisen oikeusapujärjestelmän tai oikeudenkäyntikuluja koskevan vastuun rajoittamiseen liittyvän järjestelmän olemassaolon.

Sitä vastoin se, että asianomaista henkilöä ei ole käytännössä saatu luopumaan oikeudenkäynnistä, ei yksinään riitä sen toteamiseen, että menettely ei ole hänelle direktiiveissä 85/337 ja 96/61 tarkoitetussa merkityksessä niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle.

²² Sellaisena kuin se on muutettuna 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY (EUVL 2003, L 156, s. 17).

²³ Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annettu neuvoston direktiivi 96/61/EY (EYVL 1996, L 257, s. 26), sellaisena kuin se on muutettuna 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY (EUVL 2003, L 156, s. 17).

Lopuksi vaatimusta siitä, ettei tuomioistuinmenettely saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, ei voida arvioida eri perusteiden mukaan riippuen siitä, suoritetaanko se ensimmäisessä oikeusasteessa käytävässä menettelyssä, valitusvaiheessa vai jatkovalitusvaiheessa.

6. Välitön oikeusvaikutus ja direktiivin säännöksen kanssa yhdenmukainen tulkinta

a) Direktiivien vertikaalinen välitön oikeusvaikutus ja kielteiset seuraukset kolmansien osapuolten oikeuksien kannalta

Tuomio 7.1.2004, Wells (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))

Direktiivi 85/337/ETY – Tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – Kansallinen toimenpide, jolla myönnetään louhintalupa arvioimatta ympäristövaikutuksia – Direktiivin välitön oikeusvaikutus – Kolmikantainen tilanne

Tässä asiassa, johon liittyvä tosiseikasto on esitelty edellä,²⁴ unionin tuomioistuinta pyydettiin ottamaan kantaa myös siihen, voiko pääasian olosuhteiden kaltaisissa olosuhteissa yksityinen, kuten Delena Wells, tarvittaessa vedota Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisiin nähden direktiivin 85/337 2 artiklan 1 kohtaan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan kanssa.

Direktiivin 85/337 2 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä arvioidaan niiden hankkeiden vaikutukset, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Kyseiset hankkeet luetellaan mainitun direktiivin 4 artiklassa.

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esitti tässä yhteydessä, että jos yksityiselle, kuten Wells, tunnustetaan oikeus vedota mainittuun säännökseen viranomaisiin nähden pääasian kaltaisessa tilanteessa, joudutaan ”inverse direct effect” –tilanteeseen, jossa Yhdistynyt kuningaskunta on velvollinen viemään Conygar Quarryn louhoksen omistajilta pois näiden oikeuksia.

Unionin tuomioistuin palautti tältä osin mieleen, että se, että direktiiveillä voitaisiin luoda velvoitteita yksityisille, on ristiriidassa oikeusvarmuuden periaatteen kanssa. Yksityisiin nähden direktiivin säännöksillä voidaan ainoastaan antaa oikeuksia. Näin ollen yksityinen ei voi vedota direktiiviin jäsenvaltiota vastaan silloin kun on kyse valtion velvollisuudesta, joka on välittömästi yhteydessä kolmannelle kyseisen direktiivin perusteella kuuluvan toisen velvollisuuden täytäntöönpanoon.

²⁴ Oikeusriidan tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta ks. jakso I. 4. a) ”Vaikutusten arvioinnin toteuttamisajankohta”

Sitä vastoin pelkät kielteiset vaikutukset kolmansien oikeuksiin, vaikka ne olisivat varmoja, eivät ole peruste kieltää yksityistä vetoamasta direktiivin säännöksiin asianomaista jäsenvaltiota vastaan.

Unionin tuomioistuin totesi näin ollen, että pääasiassa asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluva velvollisuus varmistaa, että toimivaltaiset viranomaiset arvioivat Conygar Quarryn louhoksen ympäristövaikutukset, ei ole välittömästi yhteydessä jonkin kyseisen louhoksen omistajille direktiivin 85/337/ETY perusteella kuuluvan velvollisuuden täytäntöönpanoon. Se, että louhinta on lopetettava arvioinnin tulosten valmistumisen ajaksi, on toki kyseisen valtion velvollisuuksien myöhäisestä täyttämisestä johtuva seuraus. Tällaista seurausta ei voida kuitenkaan pitää mainittuihin omistajiin kohdistuvana edellä mainitun direktiivin säännösten ”inverse direct effect” -vaikutuksena.

Unionin tuomioistuin katsoi näin ollen, että Wellsin kaltainen yksityinen voi tarvittaessa vedota Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisiin nähden direktiivin 85/337/ETY 2 artiklan 1 kohtaan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan kanssa.

b) Kansallisen oikeuden tulkinta direktiivin säännöksen kanssa yhdenmukaisella tavalla

Tuomio 17.10.2018, Klohn (C-167/17, [EU:C:2018:833](#))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – Oikeus hakea muutosta lupapäätökseen – Vaatimus menettelystä, joka ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä siihen osallistumiselle – Käsite – Ajallinen soveltaminen – Välitön oikeusvaikutus – Vaikutus lopulliseksi tulleet kansalliseen oikeudenkäyntikulupäätökseen

Unionin tuomioistuin palautti Supreme Courtin (ylin tuomioistuin, Irlanti) esittämän ennakkoratkaisupyyntönsä käsittelyn yhteydessä mieleen, että vaikka direktiivin 85/337²⁵ 10 a artiklan viidennessä kohdassa olevalla kalleussäännöllä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, kansallisilla tuomioistuimilla on kuitenkin velvollisuus tulkita kansallista oikeutta niin pitkälti kuin mahdollista kyseisen säännöksen kanssa yhteensoveltuvalla tavalla.

An Bord Pléanala (kaavoitusasioiden valituslautakunta, Irlanti) (jäljempänä valituslautakunta) myönsi rakennusluvan koko Irlannin alueelta löytyneiden kuolleiden eläinten tutkimuslaitoksen rakentamiseksi County Sligossa (Sligon kreivikunta, Irlanti) sijaitsevaan Achonryyn.

Volkmar Klohn, joka on mainitun laitoksen läheisyydessä sijaitsevan maatilan omistaja, nosti kyseisestä rakennusluvasta kanteen, joka hylättiin High Courtin 23.4.2008 antamalla tuomiolla. Kyseinen tuomioistuin velvoitti 6.5.2008 Klohnin korvaamaan valituslautakunnan oikeudenkäyntikulut.

²⁵ Sellaisena kuin se on muutettuna 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY (EUVL 2003, L 156, s. 17).

High Courtin Taxing Master määrittä 24.6.2010 niiden kulujen määräksi, jotka Klohnin oli korvattava valituslautakunnalle, noin 86 000 euroa. Tämä päätös vahvistettiin High Courtin päätöksellä, josta Klohn valitti Supreme Courtiin.

Supreme Court päätti kyseisten oikeudenkäyntikulujen määrän osalta esittää unionin tuomioistuimelle kysymyksiä muun muassa siitä,

- onko direktiivin 85/337 10 a artiklan viidennessä kohdassa mainitulla säännöllä, jonka mukaan oikeudenkäyntikulut eivät saa olla niin kalliita, että ne ovat esteenä siihen osallistumiselle, välitön oikeusvaikutus, tai onko kansallinen tuomioistuin velvollinen tulkitsemaan kansallista lainsäädäntöä kyseisen säännöksen kanssa yhteensoveltuvalla tavalla
- onko Taxing Masterin tai kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi on saatettu hänen päätöstään koskeva kanne, sovellettava edellä mainittua menettelyn kalleutta koskevaa sääntöä, vaikka oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva päätös olisi saanut lainvoiman.

Unionin tuomioistuin huomautti ensiksi, että menettelyn kalleutta koskevan säännön välittömään oikeusvaikutukseen liittyvä kysymys oli pääasiassa tullut esille sen takia, että Irlanti oli saattanut muutetun direktiivin 85/337 10 a artiklan viidennen kohdan osaksi kansallista lainsäädäntöään myöhässä, minkä jälkeen se totesi, ettei mainitulla säännöksellä ole välitöntä oikeusvaikutusta. Irlannin tuomioistuinten on kuitenkin sen velvollisuuden mukaisesti, jonka mukaan kansallista lainsäädäntöä on tulkittava direktiivin säännöksen kanssa yhteensoveltuvalla tavalla, tulkittava niin pitkälti kuin mahdollista kansallista oikeutta direktiivin 85/337 10 a artiklan viidennen kohdan täytäntöönpanolle säädetyin määräajan päättymisestä lähtien siten, että yksityisiä ei saa estää aloittamasta tai jatkamasta saman artiklan soveltamisalaan kuuluvaa tuomioistuinmenettelyä siitä mahdollisesti aiheutuvan taloudellisen rasitteen vuoksi.

Unionin tuomioistuin täsmensi tältä osin lisäksi, että Irlannin tuomioistuimet ovat velvollisia direktiivin 85/337 10 a artiklan viidennen kohdan täytäntöönpanoa varten annetun määräajan päättymisestä lähtien tulkitsemaan kansallista oikeutta siten, että vanhan lain voimassa ollessa syntyneiden tilanteiden tulevat vaikutukset ovat välittömästi yhteensoveltuvia kyseisen säännöksen kanssa. Tästä seuraa, että velvollisuus tulkita kansallista oikeutta kyseessä olevan kalleussäännön kanssa yhteensopivalla tavalla, velvoittaa mainittuja tuomioistuimia, kun ne päättävät oikeudenkäyntikulujen jakamisesta oikeudenkäyntimenettelyissä, jotka olivat vireillä täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättyessä, riippumatta ajankohdasta, jona nämä oikeudenkäyntikulut ovat aiheutuneet kyseessä olevan menettelyn aikana.

Unionin tuomioistuin muistutti, että oikeudenkäyntikuluja koskeva Irlannin menettely on kaksivaiheinen, ja totesi lisäksi, että periaatteeseen, jonka mukaan kansallista oikeutta on tulkittava direktiivin säännöksen kanssa yhteensoveltuvalla tavalla, kohdistuu tiettyjä rajoituksia, mukaan lukien rajoitukset, jotka seuraavat oikeusvoiman periaatteesta. Tässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä oli näin ollen arvioida sitä oikeusvoimaa, joka on 6.5.2008 tehdyllä päätöksellä, jolla High Court oli määrännyt Klohnin korvaamaan kyseessä olevan menettelyn oikeudenkäyntikulut, sen määrittämiseksi, oliko –

ja missä määrin – kalleussäännön mukainen kansallisen oikeuden tulkinta mahdollista pääasiassa.

II. Direktiivin 2011/42 mukainen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi

1. Direktiivin 2001/42 soveltamisala

a) Direktiivin 2001/42 soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat

*Tuomio 25.6.2020 (suuri jaosto), A ym. (Tuulivoimalat – Aalter ja Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))*²⁶

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2001/42/EY – Ympäristövaikutusten arviointi – Lupa tuuliturbiinien sijoittamiseen ja käyttöön – 2 artiklan a alakohta – Suunnitelmien ja ohjelmien käsite – Asetuksella ja yleisohjeella käyttöön otetut luvan myöntämisedellytykset – 3 artiklan 2 kohdan a alakohta – Kansalliset toimet, joissa vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille – Ympäristöarviointia ei ole tehty – Kansallisten toimien ja niiden perusteella myönnettyjen lupien vaikutusten pysyttäminen sen jälkeen, kun toimet on todettu unionin oikeuden vastaisiksi – Edellytykset

Unionin tuomioistuimella, joka käsitteli kyseisen asian täysistunnossa, otti tuomiossa A ym. (Tuulivoimalat – Aalter ja Nevele) kantaa direktiivin 2001/42 tulkintaan ja esitti merkittäviä täsmennyksiä toimista, jotka on arvioitava kyseisen direktiivin mukaisesti.

Tämä tulkintapyyntö esitettiin unionin tuomioistuimelle sellaisen oikeusriidan yhteydessä, jossa asianosaisina olivat yhtäältä henkilöt, jotka asuivat sellaisen alueen naapurissa, joka sijaitsee moottoritien E40 läheisyydessä Aalterin (Belgia) ja Nevelen (Belgia) kuntien alueella ja jolle oli suunniteltu rakennettavaksi tuulivoimapuisto, ja toisaalta Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (Flanderin alueen (Belgia) kaupunkisuunnittelusta (Itä-Flanderin jaosto) vastaava virkamies) ja jossa oli kyse tämän viranomaisen päätöksestä myöntää rakennuslupa sähkön tuottajalle ja toimittajalle viiden tuuliturbiinin sijoittamista ja toimintaa varten (jäljempänä riidanalainen lupa). Riidanalainen lupa myönnettiin 30.11.2016 muun muassa sillä ehdolla, että tiettyjä Flanderin hallituksen asetuksen ja tuuliturbiinien sijoittamista ja toimintaa koskevan yleisohjeen mukaisia vaatimuksia noudatettaisiin.

Kantajat vetosivat Raad voor Vergunningsbetwistingenissä (lupapäätöksistä tehtäviä valituksia käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia) nostamansa riidanalaisista lupaa koskevan kumoamiskanteensa tueksi muun muassa siihen, että direktiiviä 2001/42 oli rikottu sillä perusteella, ettei asetuksesta ja yleisohjeesta, joiden perusteella lupa oli myönnetty, ollut tehty ympäristöarviointia. Riidanalaisen luvan myöntäjä katsoi sitä

²⁶ Tämä tuomio esitellään myös jaksossa II. 2. a) i. "Direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat" ja III. 2. "Direktiivin 2001/42 vastaisesti toteutetut kansalliset toimet".

vastoin, ettei kyseisistä asetuksesta ja yleisohjeesta ollut tarpeen tehdä tällaista arviointia.

Unionin tuomioistuimien palautti tuomiossaan mieleen, että direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdan mukaan kyseinen direktiivi kattaa suunnitelmat ja ohjelmat sekä niitä koskevat muutokset, jotka jäsenvaltion viranomainen valmistelee tai hyväksyy ja joita ”lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät”.

Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee tältä osin, että kyseisessä direktiivissä tarkoitettulla tavalla ”edellytettynä” on sitä sovellettaessa pidettävä suunnitelmia ja ohjelmia, joiden hyväksymistä on säännelty kansallisilla laeilla tai asetuksilla, joissa määritetään suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymiseen toimivaltaiset viranomaiset sekä niiden laatimismenettely. Toimenpidettä on säännöksen tavoite huomioon ottaen näin ollen pidettävä ”edellytettynä” aina silloin, kun toimenpiteen toteuttamisvallan oikeudellisena perustana on erillinen oikeussääntö, vaikka varsinaista velvollisuutta tällaisen toimenpiteen laatimiseen ole.

Unionin tuomioistuimien, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus kehottivat harkitsemaan uudelleen kyseistä oikeuskäytäntöä, korosti, että direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettua edellytyksen rajaaminen yksinomaan sellaisiin ”suunnitelmiin ja ohjelmiin”, joiden hyväksyminen on pakollista, saattaisi tehdä kyseisestä käsitteestä ulottuvuudeltaan marginaalisen, eikä sallisi kyseisen säännöksen tehokkaan vaikutuksen säilyttämistä. Unionin tuomioistuin totesi, että kun otetaan huomioon tilanteiden erilaisuus ja kansallisten viranomaisten käytäntöjen heterogeenisuus, viranomaisia ei nimittäin useinkaan ole yleisesti velvoitettu tällaisten suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymiseen, eikä niiden hyväksymistä ole usein myöskään jätetty toimivaltaisten viranomaisten täysin vapaan harkinnan varaan. Ympäristönsuojelun korkea taso, johon direktiivillä 2001/42 pyritään säätämällä, että suunnitelmista ja ohjelmista, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi, vastaa perussopimusten ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan vaatimuksia, jotka liittyvät ympäristönsuojeluun ja ympäristön laadun parantamiseen.²⁷ Tällaiset tavoitteet voisivat vaarantua, jos säännöstä tulkittaisiin suppeasti tavalla, joka mahdollistaisi sen, että jäsenvaltiot voisivat kiertää ympäristövaikutusten arviointia koskevan velvollisuuden jättämällä säätämättä, että suunnitelmien tai ohjelmien hyväksyminen on pakollista. Unionin tuomioistuin totesi lopuksi, että suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen laaja tulkinta on lisäksi unionin kansainvälisten sitoumusten mukainen.²⁸

Unionin tuomioistuin tutki seuraavaksi, täyttävätkö kyseinen asetus ja yleisohje direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettua edellytyksen. Unionin tuomioistuin totesi tältä osin, että asetuksen oli antanut Flanderin

²⁷ SEU 3 artiklan 3 kohta, SEUT 191 artiklan 2 kohta ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artikla.

²⁸ Sellaisina kuin ne seuraavat muun muassa valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista Espoossa (Suomi) 26.2.1991 allekirjoitetun yleissopimuksen 2 artiklan 7 kappaleesta.

hallitus, joka on Belgian liittovaltiossa Flanderin alueella toimeenpanovaltaa käyttävä elin, lainsäädännössä säädetyn valtuutuksen perusteella. Yleisohje, jonka tarkoituksena on rajata toimivaltaisten viranomaisten harkintavaltaa, on myös Flanderin hallituksen vahvistama, ja siinä muutetaan mainitun asetuksen säännöksiä kehittämällä niitä tai poikkeamalla niistä, ellei niistä selvityksistä, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen oli sen täsmällisen oikeudellisen luonteen ja sisällön osalta suoritettava, muuta johtuisi. Unionin tuomioistuin katsoi näin ollen, että asetus ja – ellei mainituista tarkistuksista muuta johdu – yleisohje kuuluvat suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen alaan ja ovat siten direktiivissä 2001/42 tarkoitettulla tavalla ”edellytettävä”.

Tuomio 22.2.2022 (suuri jaosto), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))²⁹

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2001/42/EY – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – 2 artiklan a alakohta – Suunnitelmien ja ohjelmien käsite – 3 artiklan 2 kohdan a alakohta – Toimet, joita valmistellaan tiettyjä aloja varten ja joissa vahvistetaan puitteet direktiivin 2011/92/EU liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille – 3 artiklan 4 kohta – Toimet, joissa vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille – Paikallisen viranomaisen antama maisemansuojeluasetus

Unionin tuomioistuin antoi suuren jaoston kokoonpanossa tuomionsa Bund Naturschutz in Bayern, jossa se täsmensi sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien käsitettä, joista on direktiivin 2001/42 nojalla tehtävä ympäristöarviointi.

Landkreis Rosenheim (Rosenheimin piirikunta, Saksa) antoi vuonna 2013 maisemansuojelualueutta koskevan asetuksen (jäljempänä Inntal Süd -asetus) toteuttamatta sitä ennen direktiivin 2001/42 mukaista ympäristöarviointia. Inntal Süd – asetuksella suojellaan pinta-alaltaan noin 4 021 hehtaarin suuruinen alue, eli noin 650 hehtaaria vähemmän kuin aikaisemmissa asetuksissa.

Ympäristönsuojeluyhdistys Bund Naturschutz in Bayern eV riitautti kyseisen asetuksen Bayerischer Verwaltungsgerichtshofissa (Baijerin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin, Saksa). Koska mainitun yhdistyksen vaatimus jätettiin tutkimatta, se valitti kyseisestä ratkaisusta Bundesverwaltungsgerichtiin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa).

Viimeksi mainittu tuomioistuin katsoi, että Inntal Süd -asetus on direktiivissä 2001/42 tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma. Koska sillä oli kuitenkin epäilyksiä siitä, oliko Rosenheimin piirikunta velvollinen suorittamaan direktiivin nojalla ympäristöarvioinnin ennen mainitun asetuksen antamista, se päätti esittää unionin tuomioistuimelle tätä koskevan ennakkoratkaisukysymyksen.

²⁹ Tämä tuomio on esitelty myös jaksoissa II. 2. a) i. ”Direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat” ja II. 2. b) ii. ”Direktiivin 2001/42 3 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat”.

Unionin tuomioistuin palautti aluksi mieleen, että direktiivi 2001/42 kattaa suunnitelmat ja ohjelmat, jotka yhtäältä kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee tai hyväksyy ja joita toisaalta lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät.

Toisen edellytyksen osalta unionin vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että direktiivissä 2001/42 tarkoitetulla tavalla ”edellytettynä” on sitä sovellettaessa pidettävä suunnitelmia ja ohjelmia, joiden hyväksymistä on säännelty kansallisilla laeilla tai asetuksilla, joissa määritetään suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymiseen toimivaltaiset viranomaiset sekä niiden laatimismenettely. Suunnitelmaa tai ohjelmaa on pidettävä ”edellytettynä”, kun kansallisessa oikeudessa on erityinen oikeusperusta, jonka nojalla toimivaltaiset viranomaiset voivat hyväksyä sen, vaikka tämä hyväksyminen ei olisikaan pakollista.

Koska Inntal Süd -asetuksen on antanut paikallinen viranomainen Saksan lainsäädännön säännöksen perusteella, kyseinen asetus on direktiivissä 2001/42 tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma. Unionin tuomioistuin totesi tältä osin, ettei kyseisen asetuksen – joka sisältää yleisiä ja abstrakteja säännöksiä, joissa esitetään rajoittamatonta määrää tilanteita koskevia yleisiä säännöksiä – yleisluonteisuus estä tällaista luonnehdintaa. Se, että kansallinen toimi on tiettyssä määrin abstrakti ja että sen tavoitteena on tietyn maantieteellisen alueen muuntaminen, kuvaa nimittäin sen ohjelmallista ja suunnitelmallista ulottuvuutta eikä estä sen sisällyttämistä suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen alaan.

b) Suunnitelmien ja ohjelmien kumoaminen

Tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-567/10, [EU:C:2012:159](#))

Direktiivi 2001/42/EY – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – Suunnitelmien ja ohjelmien, ”joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät”, käsite – Direktiivin sovellettavuus menettelyyn, jolla maankäyttösuunnitelma kumotaan kokonaan tai osittain

Unionin tuomioistuin vahvisti Belgian perustuslakituomioistuimen vireille paneman ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä, että toimet, joilla direktiivissä 2011/42 tarkoitetut suunnitelmat ja ohjelmat kumotaan, kuuluvat lähtökohtaisesti myös kyseisen direktiivin soveltamisalaan.

Région de Bruxelles-Capitalen (Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue) annettua asetuksen, jolla Brysselin aluesuunnittelua koskevaa lakia muutettiin, useat voittoa tavoittelemattomat yhdistykset nostivat Belgian perustuslakituomioistuimessa kanteen kyseisen asetuksen eräiden säännösten kumoamiseksi. Kanteensa tueksi mainitun yhdistykset arvostelivat erityisesti sitä, ettei riidanalaisissa muutossäännöksissä

edellytetä tiettyjen maankäyttösuunnitelmien kumoamisen ja alueenhoitosuunnitelmien hyväksymisen yhteydessä direktiivin 2001/42 mukaista ympäristöarviointia.

Perustuslakituomioistuin pohti tässä yhteydessä muun muassa sitä, onko direktiivin 2001/42 soveltamisalaan kuuluvan suunnitelman tai ohjelman täysimääräisestä tai osittaisesta kumoamisesta tehtävä kyseisen direktiivin mukainen ympäristöarviointi.

Unionin tuomioistuin totesi tältä osin, että vaikka direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdassa ei viitata nimenomaisesti kumoamistoimiin vaan ainoastaan suunnitelmien ja ohjelmien muuttamistoimiin, direktiivin 2001/42 tavoite huomioon ottaen säännöksiä, joilla rajataan direktiivin soveltamisalaa, on kuitenkin tulkittava laajasti. Lisäksi kumoamistoimella voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, sillä tällainen toimi merkitsee välttämättä oikeudellisen viitekehyksen muutosta ja muuttaa siten ympäristövaikutuksia, jotka on mahdollisesti arvioitu direktiivissä 2001/42 säädetyn menettelyn mukaisesti.

Unionin tuomioistuin totesi näin ollen, että kun otetaan huomioon mainittuja suunnitelmia ja ohjelmia koskevien kumoamistoimien ominaispiirteet ja vaikutukset, näiden toimien pitäminen direktiivin 2001/42 soveltamisalan ulkopuolelle jäävinä olisi vastoin unionin lainsäätäjän tavoitteita ja vaarantaisi osittain direktiivin tehokkaan vaikutuksen.

Näin ei sitä vastoin lähtökohtaisesti ole, mikäli kumottu toimi kuuluu aluesuunnittelua koskevien toimien hierarkiaan, jos näillä toimilla määrätään riittävän täsmällisistä maankäytösäännöistä, jos niiden itsensä ympäristövaikutukset on tutkittu ja jos voidaan perustellusti katsoa, että direktiivillä 2001/42 suojeltavat intressit on otettu tässä yhteydessä riittävällä tavalla huomioon.

2. Velvollisuus arvioida vaikutukset, kun kyse on ympäristöön kohdistuvista merkittävistä riskeistä

a) Suunnitelmat ja ohjelmat, jotka merkitsevät merkittäviin ympäristövaikutuksiin liittyvää riskiä

i. Direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat

Tuomio 22.2.2022 (suuri jaosto), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2001/42/EY – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – 2 artiklan a alakohta – Suunnitelmien ja ohjelmien käsite – 3 artiklan 2 kohdan a alakohta – Toimet, joita valmistellaan tiettyjä aloja varten ja joissa vahvistetaan puitteet direktiivin 2011/92/EU liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille – 3 artiklan 4 kohta – Toimet, joissa vahvistetaan puitteet tulevien

hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille – Paikallisen viranomaisen antama maisemansuojeluasetus

Tässä tuomiossa, johon liittyvä tosiseikasto on esitelty edellä,³⁰ unionin tuomioistuin arvioi myös sitä, kuuluuko Inntal Süd -asetuksen kaltainen kansallinen toimenpide, jolla pyritään suojelemaan luontoa ja maisemaa ja jossa säädetään tätä varten yleisistä kielloista ja lupavelvoitteista, direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan.

Kyseisen säännöksen mukaan ympäristöarviointi on tehtävä kaikista suunnitelmista ja ohjelmista, jotka täyttävät kaksi kumulatiivista edellytystä.

Suunnitelmien tai ohjelmien on ensinnäkin ”koskettava” mainitussa artiklassa lueteltuja aloja tai niissä on ”oltava kyse” tällaisesta alasta.³¹ Tässä asiassa mainittu ensimmäinen edellytys vaikutti täyttyvän, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen oli kuitenkin tarkistettava.

Unionin tuomioistuin täsmensi tältä osin, että se, että suunnitelman tai ohjelman pääasiallisena tarkoituksena on ympäristönsuojelu, mukaan lukien maisemansuojelu, ei sulje pois sitä, että suunnitelma voi myös ”koskea” jotakin kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa luetelluista aloista tai siinä voi ”olla kyse” tällaisesta alasta. Soveltamisalaltaan yleisten toimien, joilla on ympäristön suojelua koskeva tavoite, ydinsisältönä on nimittäin juuri säännellä ihmisten toimintaa, jolla on merkittäviä ympäristövaikutuksia, mukaan lukien mainituille aloille kuuluva toiminta.

Suunnitelmilla ja ohjelmilla on toiseksi vahvistettava puitteet direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- ja hyväksymispäätöksille.

Tämä vaatimus täyttyy silloin, kun suunnitelmassa tai ohjelmassa vahvistetaan yhden tai useamman direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II luetellun hankkeen hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus erityisesti tällaisten hankkeiden sijainnin, luonteen, koon tai toimintaedellytysten osalta tai voimavaroja kohdentamalla. Silloin, kun suunnitelmassa tai ohjelmassa, kuten Inntal Süd -asetuksessa, ainoastaan vahvistetaan maisemansuojelun tavoitteita yleisesti ja asetetaan lupavaatimus suojelualueella tietyille toiminnoille ja hankkeille, mutta ei säädetä täsmällisistä kriteereistä tai yksityiskohtaisista säännöistä, joiden noudattaminen olisi edellytyksenä mainittujen hankkeiden toteuttamista koskevalle luvalle, edellä mainittu vaatimus ei sitä vastoin täyty, vaikka mainitulla asetuksella on todennäköisesti tietty vaikutus hankkeiden sijaintiin.

³⁰ Oikeusriidan tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta ks. jakso II. 1. a) ”Direktiivin 2001/42 soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat”. Tämä tuomio esitellään myös jaksossa II. 2. b) ii. ”Direktiivin 2001/42 3 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat”.

³¹ Eli maa- ja kalatalous, energia, teollisuus, liikenne, jätehuolto, vesitalous, televiestintä, matkailu, kaavoitus ja maankäyttö.

Unionin tuomioistuin katsoi näiden näkökohtien perusteella, ettei Inntal Süd -asetus ole suunnitelma tai ohjelma, josta olisi tehtävä direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukainen ympäristöarvio, koska siinä ei vahvisteta direktiivin 2001/92 liitteissä I ja II mainittujen hankkeiden sisältöä, valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevia riittävän yksityiskohtaisia sääntöjä, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tarkistettava.

Tuomio 25.6.2020 (suuri jaosto), A ym. (Tuulivoimalat – Aalter ja Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2001/42/EY – Ympäristövaikutusten arviointi – Lupa tuuliturbiinien sijoittamiseen ja käyttöön – 2 artiklan a alakohta – Suunnitelmien ja ohjelmien käsite – Asetuksella ja yleisohjeella käyttöön otetut luvan myöntämisedellytykset – 3 artiklan 2 kohdan a alakohta – Kansalliset toimet, joissa vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille – Ympäristöarviointia ei ole tehty – Kansallisten toimien ja niiden perusteella myönnettyjen lupien vaikutusten pysyttäminen sen jälkeen, kun toimet on todettu unionin oikeuden vastaisiksi – Edellytykset

Tuomiossa A ym. (Tuulivoimalat Aalter ja Nevele), johon liittyvä tosiseikasto on esitelty edellä,³² unionin tuomioistuin vahvisti, että kyseisessä asiassa kyseessä olevan kaltaiset asetus ja yleisohje – jotka molemmat sisältävät erilaisia säännöksiä, jotka koskevat tuulivoimaloiden sijoittamista ja käyttöä, muun muassa lapojen heittämästä varjosta, turvallisuudesta ja melusta – ovat suunnitelmia ja ohjelmia, joista on direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla tehtävä ympäristöarviointi.

Unionin tuomioistuin katsoi tältä osin, että kyseisissä asetuksessa ja yleisohjeessa vahvistetuilla määräyksillä tuulipuistojen sijoittamisesta ja käytöstä on riittävä merkitys ja laajuus määritettäessä vaatimuksia, jotka koskevat tuulipuistojen – joiden ympäristövaikutukset ovat kiistattomat – sijoittamista ja käyttämistä koskevia lupa- tai hyväksymispäätöksiä. Unionin tuomioistuin täsmensi tältä osin, että tähän tulkintaan ei vaikuta yleisohjeen oikeudellinen erityisluonne.

ii. Direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat

Tuomio 12.6.2019, CFE (C-43/18, [EU:C:2019:483](#))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2001/42/EY – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – Päätös – Erityisten suojelutoimien alueen osoittaminen direktiivin

³² Oikeusriidan tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta ks. jakso II. 1. a) "Direktiivin 2001/42 soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat". Tämä tuomio esitellään myös jaksossa III. 2. "Direktiivin 2001/42 vastaisesti toteutetut kansalliset toimet".

92/43/ETY mukaisesti – Suojelutavoitteiden ja tiettyjen ehkäisevien toimenpiteiden vahvistaminen – Suunnitelmien ja ohjelmien käsite – Velvollisuus suorittaa ympäristöarviointi

Unionin tuomioistuin tulkitsi Belgian Conseil d'État'n (ylin hallintotuomioistuin) esittämän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdtaa, jossa edellytetään kyseisen direktiivin mukaista ympäristöarviointia aina, kun arviointia edellytetään direktiivin 92/43 6 ja 7 artiklan nojalla.

Pääasian oikeusriidassa Compagnie d'entreprises CFE SA -niminen yhtiö (jäljempänä CFE) vaati Brysselin pääkaupunkialueen hallituksen antaman sellaisen päätöksen kumoamista, jolla "Soignesin metsän ja Woluwen laakson kokonaisuus" osoitettiin direktiivissä 92/43 tarkoitetuksi erityisten suojelutoimien alueeksi. Kumoamiskanteensa tueksi CFE riitautti Brysselin pääkaupunkialueen hallituksen päätöksen olla tekemättä mainitusta päätöksestä ympäristöarviointia sillä perusteella, ettei ympäristövaikutusten asianmukaista arviointia edellytetty direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohdan nojalla.

Unionin tuomioistuin, jolle ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esitti tätä koskevia kysymyksiä, palautti mieleen, että direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohdan nojalla kaikista suunnitelmista tai hankkeista, jotka eivät liity suoraan alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta saattavat vaikuttaa tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on tehtävä asianmukainen vaikutusten arviointi mainitun direktiivin mukaisesti. Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen päätös, jolla jäsenvaltio osoittaa tietyn alueen erityisten suojelutoimien alueeksi, liittyy suoraan kyseisen alueen käyttöön tai on sen kannalta tarpeellinen.

Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen päätös voidaan vapauttaa direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetusta asianmukaisesta arvioinnista ja siten direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetusta ympäristöarvioinnista.

Kuitenkaan se, että tällainen päätös ei välttämättä edellytä direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohdan ja direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan säännösten perusteella edeltävää ympäristöarviointia, ei merkitse sitä, että kaikki alaa koskevat velvoitteet on poistettu, koska ei ole suljettu pois, että siinä voidaan vahvistaa säännöt, jotka johtavat siihen, että se rinnastetaan viimeksi mainitussa direktiivissä tarkoitettuun suunnitelmaan tai ohjelmaan, jonka osalta ympäristövaikutusten arviointi voi olla pakollinen.

- b) Suunnitelmat ja ohjelmat, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia**
- i. Direktiivin 2001/42 3 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat**

Tuomio 21.12.2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, [EU:C:2016:978](#))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2001/42/EY – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – 3 artiklan 3 kohta – Suunnitelmat ja ohjelmat, joista edellytetään ympäristöarviointia ainoastaan, jos jäsenvaltiot määrittelevät, että niillä on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia – Pätevyys EUT-sopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan kannalta – Käsite ”pienien alueiden” käyttö ”paikallisella tasolla” – Kansallinen säännöstö, jossa viitataan asianomaisten alueiden pinta-alaan

Unionin tuomioistuin vahvisti käsittelemänsä ennakkoratkaisupyyntöön yhteydessä direktiivin 2001/42 3 artiklan 3 kohdan pätevyyden sekä suhteessa SEUT 191 artiklaan, jossa määritellään unionin ympäristöpolitiikan tavoitteet, että suhteessa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artiklaan, jossa taataan ympäristön suojeleminen.

Direktiivin 2001/42 3 artiklan 3 kohdan mukaan kyseisen artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien, joissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla, sekä 2 kohdassa tarkoitettujen suunnitelmien ja ohjelmien vähäisten muutosten osalta edellytetään ympäristöarviointia ainoastaan, jos jäsenvaltiot määrittelevät, että niillä on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Comune di Venezian (Venetsian kunta, Italia) kunnanvaltuusto oli sellaisen kansallisen lainsäädännön nojalla, jolla mainittu 3 artiklan 3 kohta pantiin täytäntöön, antanut luvan Venetsian laguunin saarella toteutettavalle rakennushankkeelle, josta oli tehty direktiivin 92/43 mukainen ympäristövaikutusten arviointi, mutta ei direktiivissä 2001/42 tarkoitettua ympäristöarviointia. Viimeksi mainitun osalta toimivaltainen alueviranomaisena oli katsonut yhtäältä, että kyseinen suunnitelma koski vain pienten alueiden käyttöä paikallisella tasolla, ja toisaalta, ettei kyseisellä suunnitelmalla ollut merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Venetsian kunnan erityisasiamies (commissario straordinario) teki 2.10.2014 päätöksen, jolla se hyväksyi mainitun suunnitelman muutoksista.

Associazione Italia Nostra Onlus, jonka tavoitteena on myötävaikuttaa Italian historiallisen, taiteellisen ja kulttuurisen perinnön suojelemiseen ja sen arvostuksen lisäämiseen, nosti kanteen kyseisestä hyväksymispäätöksestä ja eräistä muista toimista Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Veneton alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) ja riitautti muun muassa direktiivin 2001/42 3 artiklan 3 kohdan pätevyyden unionin oikeuden kannalta.

Mainittu tuomioistuin, joka katsoi, että direktiivin 2001/42 3 artiklan 3 kohta on pätemätön suhteessa SEUT 191 artiklaan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artiklaan, esitti tätä pätevyyttä koskevan kysymyksen unionin tuomioistuimelle.

Unionin tuomioistuin totesi tältä osin, että direktiivin 2001/42 3 artiklan 3 kohdasta, luettuna yhdessä direktiivin 2001/42 johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen kanssa, ilmenee, että asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien, joissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla, osalta toteutettava ennakoarviointi sen selvittämiseksi, onko erityisellä suunnitelmalla tai ohjelmalla todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, ja että kyseisillä viranomaisilla on sitten velvollisuus tehdä suunnitelmasta tai ohjelmasta mainittuun direktiiviin perustuva ympäristöarviointi, jos ne päätyvät katsomaan, että suunnitelmalla tai ohjelmalla todennäköisesti on tällaisia ympäristövaikutuksia.

Koska direktiivin 2001/42 3 artiklan 3 kohdassa ei jätetä mainittuun direktiiviin perustuvan ympäristöarvioinnin piiristä mitään suunnitelmaa tai ohjelmaa, jolla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, kyseinen säännös ilmentää mainitun direktiivin tavoitetta, joka on taata korkeatasoinen ympäristönsuojelu. Jäsenvaltioiden on tältä osin toimivaltansa rajoissa ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin yleis- tai erityistoimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että kaikista suunnitelmista tai ohjelmista, joilla todennäköisesti on direktiivissä 2001/42 tarkoitettuja merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ennen niiden hyväksymistä direktiivissä säädettyjen menettelytapojen ja arviointiperusteiden mukainen ympäristöarviointi. Joka tapauksessa pelkkä riski siitä, että kansalliset viranomaiset voivat toiminnallaan kiertää direktiivin 2001/42 soveltamista, ei ole omiaan johtamaan mainitun direktiivin 3 artiklan 3 kohdan pätemättömyyteen.

Unionin tuomioistuin totesi näin ollen, etteivät parlamentti ja neuvosto ole tehneet ilmeistä arviointivirhettä SEUT 191 artiklan kannalta antaessaan direktiivin 2001/42 3 artiklan 3 kohdan. Niinpä mainitusta säännöksestä ei ole ilmennyt mitään seikkaa, joka voisi vaikuttaa sen pätevyyteen SEUT 191 artiklan kannalta. Tästä seuraa, ettei mainitusta säännöksestä myöskään ilmene mitään seikkaa, joka voisi vaikuttaa sen pätevyyteen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artiklan kannalta.

Vastatessaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toissijaisesti esittämään tulkintakysymykseen unionin tuomioistuin täsmensi lisäksi, että direktiivin 2001/42 3 artiklan 3 kohtaa, luettuna yhdessä direktiivin johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen kanssa, on tulkittava siten, että kyseiseen 3 kohtaan sisältyvä käsite ”pien[et] alue[et] paikallisella tasolla” on määriteltävä viittaamalla asianomaisen alueen pinta-alaan seuraavin edellytyksin:

- suunnitelma tai ohjelma on paikallisen viranomaisen, eikä alueellisen tai kansallisen viranomaisen, valmisteleva ja/tai hyväksymä ja

- tällainen paikallisen viranomaisen toimivalta-alueeseen sisältyvä alue on kooltaan vähäinen suhteessa kyseiseen toimivalta-alueeseen.

*Tuomio 22.9.2011, Valčiukienė ym. (C-295/10, [EU:C:2011:608](#))*³³

Direktiivi 2001/42/EY – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – Suunnitelmat, joissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla – 3 artiklan 3 kohta – Maankäytön suunnitteluun paikallisella tasolla liittyvät asiakirjat, jotka koskevat vain yhtä taloudellisen toiminnan kohdetta – Arviointi direktiivin 2001/42/EY perusteella on suljettu pois kansallisessa oikeudessa – Jäsenvaltioiden harkintavalta – 3 artiklan 5 kohta – Yhteys direktiiviin 85/337/ETY – Direktiivin 2001/42/EY 11 artiklan 1 ja 2 kohta

Tuomiossaan Valčiukienė ym. unionin tuomioistuin täsmensi sitä harkintavaltaa, joka jäsenvaltioilla on direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdan nojalla niiden määrittäessä sitä, onko kyseisen artiklan 3 kohdassa tarkoitetuilla suunnitelmilla tai ohjelmilla todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Pakruojo rajono savivaldybė (Pakruojasin alueneuvosto) hyväksyi 23.3. ja 20.4.2006 tekemillään kahdella päätöksellä yksityiskohtaiset suunnitelmat, jotka koskivat kahden sikojen tehokasvatukseen tarkoitetun rakennuskompleksin, joissa kummassakin olisi 4 000 sikaa, rakentamista sekä näitä rakennuksia varten tarkoitetun kahden maa-alueen käyttöä.

Šiaulių apygardos administracinis teismas (Šiauliain alueellinen hallintotuomioistuin) hylkäsi näistä päätöksistä nostetut kanteet. Mainittu tuomioistuin totesi tässä yhteydessä, että kansallisen oikeuden mukaan strategista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ei sovelleta maankäytön suunnittelua koskeviin asiakirjoihin, jotka koskevat vain yhtä taloudellisen toiminnan kohdetta, mistä oli kyse kahdessa riitautetussa yksityiskohtaisessa suunnitelmassa.

Asiaa muutoksenhakuasteena käsitellyt Vyriausiasis administracinis teismas (korkein hallintotuomioistuin, Liettua) vahvisti, että pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan sovelletussa kansallisessa säännöstössä ei edellytetty kahden riidanalaisen suunnitelman strategisen ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä. Koska mainitulla säännöstöllä kuitenkin pantiin täytäntöön direktiivi 2001/42, kyseinen tuomioistuin päätti esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen siitä, onko kyseinen kansallinen täytäntöönpanotoimenpide yhteensopiva direktiivin 2001/42 kanssa.

Unionin tuomioistuin totesi tältä osin, että direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetaan pääasiassa riitautetun kaltaisia suunnitelmia, joista on tehtävä ympäristöarviointi, jollei saman artiklan 3 kohdasta muuta johdu.

³³ Tämä tuomio esitellään myös jaksossa IV. "Sellaisten direktiivien kumulatiivinen soveltaminen, joissa veloitetaan tekemään ympäristöarviointi".

Unionin tuomioistuin totesi myös, että pääasiassa kyseessä olevat suunnitelmat voivat lisäksi kuulua direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan, jonka mukaan ympäristöarviointia edellytetään suunnitelmilta, joissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla, ainoastaan ”jos jäsenvaltiot määrittelevät, että niillä on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia”, soveltamisalaan. Tässä yhteydessä direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus määrittää, onko saman artiklan 3 kohdassa tarkoitetuilla suunnitelmilla todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, jotka on kyseisen direktiivin perusteella arvioitava, joko tapauskohtaisen tarkastelun perusteella tai määrittelemällä suunnitelma- ja ohjelmatyyppejä taikka yhdistämällä nämä kaksi tarkastelumenettelyä.

Jäsenvaltioilla direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdan perusteella näin ollen olevaa harkintavaltaa määrittää tietyntyyppiset suunnitelmat, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, rajoitetaan kuitenkin direktiivin 2001/42 3 artiklan 3 kohdassa, tarkasteltuna yhdessä saman artiklan 2 kohdan kanssa, vahvistetulla velvollisuudella tehdä ympäristöarviointi suunnitelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia muun muassa niiden ominaispiirteiden, vaikutusten sekä mahdollisten vaikutusalueiden vuoksi.

Näin ollen jäsenvaltio, joka vahvistaa perusteen, josta seuraa käytännössä se, että kokonainen suunnitelmien luokka poistetaan ennakolta ympäristöarvioinnin piiristä, ylittää sille direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdassa, tarkasteltuna yhdessä saman artiklan 2 ja 3 kohdan kanssa, annetun harkintavallan rajat, paitsi jos voidaan katsoa sellaisten merkityksellisten perusteiden pohjalta, joita ovat esimerkiksi suunnitelmien tavoite, niiden kattamien alueiden laajuus tai kyseessä olevien luonnonalueiden herkkyyys, että millään pois suljetulla suunnitelmalla ei ole todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Unionin tuomioistuin katsoi näin ollen, että direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohtaa, luettuna yhdessä sen 3 artiklan 3 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olleen kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään yleisesti ja ilman tapauskohtaista tarkastelua, ettei kyseisen direktiivin mukaista arviointia tehdä silloin, kun suunnitelmat, joissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla, koskevat vain yhtä taloudellisen toiminnan kohdetta. Tällainen peruste ei ole luonteeltaan sellainen, että sen perusteella voitaisiin arvioida, onko suunnitelmalla merkittäviä ympäristövaikutuksia vai ei.

ii. Direktiivin 2001/42 3 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat

Tuomio 22.2.2022 (suuri jaosto), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))

Ympäristö – Direktiivi 2001/42/EY – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – 2 artiklan a alakohta – Suunnitelmien ja ohjelmien käsite – 3 artiklan 2 kohdan a alakohta – Toimet, joita valmistellaan tiettyjä aloja varten ja joissa vahvistetaan puitteet direktiivin 2011/92/EU liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille – 3 artiklan 4 kohta – Toimet, joissa vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille – Paikallisen viranomaisen antama maisemansuojeluasetus

Unionin tuomioistuimien totesi tuomiossaan Bund Naturschutz in Bayern, johon liittyvä tosiseikasto on esitelty edellä,³⁴ että Inntal Süd -asetuksen kaltainen kansallinen toimenpide, jolla pyritään suojelemaan luontoa ja maisemaa ja jossa säädetään tätä varten yleisistä kielloista ja lupavelvoitteista mutta jossa ei vahvisteta hankkeiden sisältöä, valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevia riittävän yksityiskohtaisia sääntöjä, ei kuulu direktiivin 2001/42 3 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan. Kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on määritettävä, onko sellaisilla muilla kuin 2 kohdassa tarkoitetuilla suunnitelmilla ja ohjelmilla, joilla vahvistetaan puitteet sellaisten tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätökselle, todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, jolloin ympäristöarviointi on tehtävä.

3. Kuulemiset

Tuomio 20.10.2011, Seaport (NI) ym. (C-474/10, [EU:C:2011:681](#))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2001/42/EY – 6 artikla – Viranomaisen, jota suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisesta aiheutuvat ympäristövaikutukset todennäköisesti koskevat, nimeäminen kuultavaksi – Kuultavan viranomaisen mahdollisuus valmistella suunnitelmia tai ohjelmia – Velvollisuus nimetä eri viranomainen – Viranomaisille ja yleisölle tiedottamista ja näiden kuulemista koskevat järjestelyt

Unionin tuomioistuimien täsmensi ennakkoratkaisuasiassa, jonka oli pannut vireille Court of Appeal in Northern Ireland (Yhdistynyt kuningaskunta), millä edellytyksillä viranomainen, joka kansallisessa lainsäädännössä nimetään direktiivin 2001/42 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua kuulemismenettelyä varten, voi itse olla vastuussa kyseisen menettelyn alaan kuuluvan suunnitelman tai ohjelman valmistelusta.

³⁴ Oikeusriidan tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta ks. jakso II. 1. a) ”Direktiivin 2001/42 soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat”. Tämä tuomio esittelee myös jaksoissa II. 2. a) i. ”Direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat”.

Direktiivin 2001/42 6 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä viranomaiset, joita on kuultava valmisteltaessa ympäristöselostusta tietyistä suunnitelmista tai ohjelmista kyseisen direktiivin mukaisesti ja joita suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisesta aiheutuvat ympäristövaikutukset todennäköisesti koskevat sen vuoksi, että ne vastaavat erityisesti ympäristöasioista.

Kyseisen velvollisuuden täyttämiseksi Pohjois-Irlannin lainsäädännössä nimettiin Department of the Environment (ympäristöministeriö, Pohjois-Irlanti) direktiivin 2001/42 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuksi kuultavaksi viranomaiseksi. Asiassa, joka oli saatettu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi, Department of the Environment oli itse vastuussa sellaisen suunnitelman laatimisesta, josta oli tehtävä ympäristöarviointi kyseisen direktiivin mukaisesti. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätti tässä tilanteessa esittää unionin tuomioistuimelle kysymyksen siitä, onko jäsenvaltio tilanteessa, jossa kansallinen viranomainen on samalla kyseisestä suunnitelmasta vastuussa oleva elin ja elin, joka kansallisessa lainsäädännössä on nimetty kuulemismenettelyä varten, velvollinen nimeämään uuden kuultavan viranomaisen, joka on erillinen ja riippumaton edelliseen viranomaiseen nähden.

Unionin tuomioistuin totesi tältä osin, että direktiivin 2001/42 6 artiklan 3 kohdassa ei edellytetä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa, että on perustettava tai nimettävä toinen kyseisessä säännöksessä tarkoitettu kuultava viranomainen, jos viranomaisessa, joka on yleensä vastuussa kuulemisesta ympäristöasioissa ja joka on nimetty tällaiseksi viranomaiseksi, tehdään toiminnallinen erottelu siten, että kyseisen viranomaisen sisäisellä hallinnollisella yksiköllä on todellinen autonomia, mikä merkitsee erityisesti sitä, että sillä on omat hallinnolliset resurssit ja henkilöresurssit ja että se kykenee siten suorittamaan 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen kuultavien viranomaisten tehtävät ja erityisesti esittämään objektiivisesti mielipiteensä viranomaisen, johon kyseinen yksikkö kuuluu, suunnittelema- tai suunnitelmasta tai ohjelmasta.

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyysi lisäksi unionin tuomioistuinta täsmentämään kuulemismenettelyn tarkoituksiin vahvistettuja määräaikoja. Direktiivin 2001/42 6 artiklan 2 kohdassa edellytetään tältä osin, että nimetyille viranomaisille ja yleisölle, johon päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, annetaan ”hyvissä ajoin todellinen mahdollisuus” esittää mielipiteensä kyseisestä suunnitelma- tai ohjelmaluonnoksesta ja ympäristöselostuksesta.

Unionin tuomioistuimen mukaan kyseistä säännöstä on tulkittava siten, että siinä ei edellytetä, että määräajat, joiden kuluessa 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen nimettyjen viranomaisten ja yleisön, johon päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, on voitava esittää mielipiteensä tietyistä suunnitelma- tai ohjelmaluonnoksesta ja ympäristöselostuksesta, on asetettava täsmällisesti kansallisessa lainsäädännössä, jolla kyseinen direktiivi pannaan täytäntöön. Näin ollen kyseinen 2 kohta ei ole esteenä sille, että viranomainen, joka valmistelee suunnitelman tai ohjelman, asettaa tällaiset määräajat tapauskohtaisesti. Samassa 2 kohdassa kuitenkin edellytetään tässä viimeksi

mainitussa tilanteessa, että kyseisten viranomaisten ja kyseisen yleisön kuulemista, joka koskee tiettyä suunnitelma- tai ohjelmaluonnosta, varten tosiasiallisesti asetetun määräajan on oltava riittävä ja sen on siten mahdollistettava, että viimeksi mainituille annetaan riittävän ajoissa todellinen mahdollisuus esittää mielipiteensä kyseisestä suunnitelma- tai ohjelmaluonnoksesta ja kyseisen suunnitelman tai ohjelman ympäristöselostuksesta.

III. Sellaisten toimien vaikutusten väliaikainen pysyttäminen, jonka toteuttamisen yhteydessä on laiminlyöty ympäristöarvioinnin tekemistä koskeva velvollisuus

1. Direktiivin 2011/92 vastaisesti toteutetut kansalliset toimet

Tuomio 29.7.2019 (suuri jaosto), Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Espoon yleissopimus – Århusin yleissopimus – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelu – Direktiivi 92/43/ETY – 6 artiklan 3 kohta – Hankkeen käsite – Kyseiselle alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointi – 6 artiklan 4 kohta – Erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden käsite – Luonnonvaraisten lintujen suojelu – Direktiivi 2009/147/EY – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – Direktiivi 2011/92/EU – 1 artiklan 2 kohdan a alakohta – Hankkeen käsite – 2 artiklan 1 kohta – 4 artiklan 1 kohta – Ympäristövaikutusten arviointi – 2 artiklan 4 kohta – Vapauttaminen arvioinnista – Vaiheittainen ydinenergiasta luopuminen – Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään yhtäältä pysäytetyn ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotantotoiminnan käynnistämisestä uudelleen melkein kymmeneksi vuodeksi, minkä johdosta päivämäärää, jonka kansallinen lainsäätäjät oli alun perin vahvistanut voimalan käytöstä poistamiselle ja sen toiminnan lopettamiselle, lykätään kymmenellä vuodella, ja toisaalta samaten kymmenen vuoden lykkäyksestä määräpäivään, jonka kansallinen lainsäätäjät oli alun perin säätänyt toiminnassa olevan voimalan käytöstä poistamiselle ja sen teollisen sähköntuotannon lopettamiselle – Ympäristövaikutuksen arvioinnin puuttuminen

Tässä tuomiossa, johon liittyvä tosiseikasto on esitelty edellä,³⁵ unionin tuomioistuin totesi, että kansallinen tuomioistuin voi kansallisen lainsäädännön sen salliessa poikkeuksellisesti pysyttää sellaisten pääasian kohteena olevien kaltaisten toimenpiteiden vaikutukset, joista päätettäessä ei ole noudatettu direktiiveissä 2011/92 ja 92/43 säädettyjä velvollisuuksia, jos vaikutusten pysyttäminen on perusteltua sellaisten pakottavien syiden vuoksi, jotka liittyvät tarpeeseen estää todellinen ja vakava vaara siitä, että sähköntoimitus kyseisessä jäsenvaltiossa keskeytyy, jota ei voida torjua muilla keinoilla ja vaihtoehdoilla erityisesti sisämarkkinoilla. Vaikutusten pysyttäminen voi kestää vain ajan, joka on ehdottoman tarpeen tämän lainvastaisuuden korjaamiseksi.

³⁵ Oikeusriidan tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta ks. jakso I. 1. a) "Hankkeen käsite". Tämä tuomio esittelee myös jaksossa I. 2. a) "Hankkeet, jotka aiheuttavat merkittävien ympäristövaikutusten riskin (liite I)" ja I. 2. c) "Poikkeukset vaikutusten arviointia koskevasta velvollisuudesta".

2. Direktiivin 2001/42 vastaisesti toteutetut kansalliset toimet

Tuomio 28.2.2012 (suuri jaosto), Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, [EU:C:2012:103](#))

Ympäristönsuojelu – Direktiivi 2001/42/EY – Direktiivin 2 ja 3 artikla – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – Vesien suojeleminen maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta – Suunnitelma tai ohjelma – Ennakollisen ympäristöarvioinnin tekemättä jättäminen – Suunnitelman tai ohjelman kumoaminen – Edellytykset sille, että suunnitelman tai ohjelman vaikutukset voidaan pitää voimassa

Unionin tuomioistuin katsoi tuomiossaan Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, että direktiivin 2001/42 vastaisesti hyväksytty ympäristöä koskeva toimintaohjelma voidaan poikkeuksellisissa olosuhteissa pitää voimassa, kunnes korvaava toimenpide hyväksytään.

Kyseisessä asiassa kaksi belgialaista ympäristöjärjestöä, eli Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Terre wallonne ASBL, olivat saattaneet Conseil d'État'n (ylin hallintotuomioistuin, Belgia) käsiteltäväksi kanteen, jossa mainittua tuomioistuinta vaadittiin kumoamaan Vallonian hallituksen päätös, jolla direktiivin 91/676³⁶ eräitä säännöksiä pyrittiin panemaan täytäntöön.

Conseil d'État katsoi, että riidanalainen päätös oli direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu "suunnitelma" tai "ohjelma", ja se totesi, että koska päätöksen osalta ei ollut ennen sen tekemistä tehty direktiivissä säädettyä ympäristöarviointia, kyseinen päätös pitäisi lähtökohtaisesti kumota.

Koska riidanalaisen päätöksen taannehtivalla kumoamisella olisi poistettu Vallonian hallintoalueella Belgian oikeusjärjestyksestä kaikki direktiivin 91/676 täytäntöönpanotoimet kumotun toimen korjaamiseen asti ja luotu siten tilanne, jossa Belgian kuningaskunta jättää noudattamatta mainitun direktiivin mukaisia velvollisuuksiaan, Conseil d'État päätti esittää unionin tuomioistuimelle kysymyksen mahdollisuudesta pysyttää riidanalainen päätös voimassa korvaavan säännösten antamiseen saakka.

Unionin tuomioistuin palautti tältä osin mieleen, että kun kansallisen tuomioistuimen ratkaistavana on kanne, jossa vaaditaan kumottavaksi kansallinen toimi, joka merkitsee direktiivissä 2001/42 tarkoitettua "suunnitelmaa" tai "ohjelmaa", jota hyväksyttäessä ei ole noudatettu direktiivin mukaista velvollisuutta suorittaa ennakolta ympäristöarviointi, sen on ryhdyttävä kaikkiin toimenpiteisiin tällaisen arvioinnin tekemättä jättämisen korjaamiseksi, mukaan luettuna riidanalaisen suunnitelman tai ohjelman mahdollinen lykkääminen tai kumoaminen.

³⁶ Vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12.12.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/676/ETY (EYVL 1991, L 375, s. 1).

Kun kuitenkin otetaan huomioon pääasian poikkeukselliset olosuhteet, kansallisen tuomioistuimen voidaan poikkeuksellisesti sallia soveltavan kansallista säännöstään, jossa sille annetaan mahdollisuus pitää voimassa eräitä kumotun kansallisen toimen vaikutuksia, kunhan seuraavia edellytyksiä noudatetaan:

- tämä kansallinen toimi on direktiivin 91/676 asianmukainen täytäntöönpanotoimi
- uuden kansallisen toimen, joka sisältää direktiivin 5 artiklassa tarkoitetun toimintaohjelman, antamisella ja voimaantulolla ei voida estää riidanalaisen toimen kumoamisesta aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia
- riidanalaisen toimen kumoamisesta aiheutuu ympäristölle vahingollisempi lainaukko direktiivin 91/676 täytäntöönpanossa, sillä kumoaminen johtaisi vesien vähäisempään suojeluun maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta ja olisi näin suoranaisesti vastoin direktiivin olennaista tavoitetta
- kumottavan toimen vaikutusten poikkeuksellinen voimassa pitäminen kattaa ainoastaan sen ajan, joka on ehdottoman tarpeen todetun sääntöjenvastaisuuden korjaamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden toteuttamiseksi.

Tuomio 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, [EU:C:2016:603](#))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2001/42/EY – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – Kansallinen toimi, joka on yhteensopimaton unionin oikeuden kanssa – Oikeudelliset seuraukset – Kansallisen tuomioistuimen toimivalta pysyttää väliaikaisesti voimassa kyseisen toimen tietyt vaikutukset – SEUT 267 artiklan kolmas kohta – Velvollisuus pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua

Ranskan Conseil d'État'n (ylin hallintotuomioistuin) esittämän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä unionin tuomioistuin vahvisti oikeuskäytäntönsä, joka koski kansallisten tuomioistuinten mahdollisuutta pysyttää poikkeuksellisesti ja väliaikaisesti voimassa sellaisten kansallisten toimien vaikutukset, jotka ovat yhteensopimattomia direktiivin 2001/42 säännösten kanssa.

Ennakkoratkaisupyynnön taustalla oli Conseil d'État'ssa nostettu kanne, jolla riitautettiin Ranskan täytäntöönpanolainsäädännön yhteensopivuus direktiivin 2001/42 kanssa. Tässä yhteydessä mainittu tuomioistuin muun muassa kumosi asetuksen nro 2012-616 säännökset, joissa määriteltiin ympäristöasioissa toimivaltainen viranomainen, jota on kuultava mainitun direktiivin mukaisen ympäristöarvioinnin yhteydessä.

Conseil d'État'n mukaan kyseisen asetuksen osittaisen kumoamisen taannehtivuuteen liittyi se vaara, että asetuksen perusteella hyväksytyjen suunnitelmien ja ohjelmien laillisuuden lisäksi myös jokaisen tällaisten suunnitelmien ja ohjelmien perusteella toteutetun toimen laillisuus saatettaisiin riitauttaa. Tällainen tilanne olisi haitallinen sekä oikeusvarmuuden periaatteen noudattamisen että ympäristönsuojelua koskevien unionin tavoitteiden toteuttamisen kannalta.

Mainittu tuomioistuin pyysi tässä tilanteessa unionin tuomioistuinta täsmentämään, millä edellytyksillä kansallinen tuomioistuin voi pysyttää direktiivin 2001/42 kanssa yhteensopimattoman kansallisen toimen tietyt vaikutukset voimassa ja onko asiaa viimeisenä oikeusasteena käsittelevä tuomioistuin tällaisessa tapauksessa aina velvollinen esittämään ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle.

Unionin tuomioistuin, joka palautti mieleen tuomioon *Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne*³⁷ perustuvan oikeuskäytäntönsä, vastasi ensinnäkin, että kansallinen tuomioistuin voi kansallisen oikeuden niin salliessa poikkeuksellisesti ja tapauskohtaisesti rajoittaa ajallisesti tiettyjä sellaisen päätöksen vaikutuksia, jolla todetaan lainvastaiseksi kansallisen oikeuden säännös, joka on hyväksytty direktiivissä 2001/42 säädettyjen velvollisuuksien vastaisesti, edellyttäen että tällainen rajoittaminen on välttämätöntä ympäristönsuojeluun liittyvän pakottavan syyn vuoksi ja ottaen huomioon tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun asian erityiset olosuhteet. Tätä poikkeuksellista mahdollisuutta voidaan kuitenkin käyttää vain silloin, kun kaikki 28.2.2012 annetusta tuomiosta *Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne* ilmenevät edellytykset täyttyvät.

Unionin tuomioistuin vastasi toiseksi myöntävästi kysymykseen siitä, onko kansallisen tuomioistuimen, jonka ratkaisuihin ei saa hakea muutosta, lähtökohtaisesti pyydettävä ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta ennen kuin se turvautuu poikkeukselliseen mahdollisuuteen pysyttää väliaikaisesti voimassa kansallisen oikeuden säännöksiä, jotka on katsottu unionin oikeuden vastaisiksi. Unionin tuomioistuin täsmensi, että kansallinen tuomioistuin vapautuu tästä velvollisuudesta vain, kun se on seikkaperäisesti osoittamallaan tavalla varma siitä, ettei tuomiosta *Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne* ilmenevien edellytysten tulkinnasta ja soveltamisesta ole mitään perusteltua epäilystä.

Tuomio 25.6.2020 (suuri jaosto), A ym. (Tuulivoimalat – Aalter ja Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2001/42/EY – Ympäristövaikutusten arviointi – Lupa tuuliturbiinien sijoittamiseen ja käyttöön – 2 artiklan a alakohta – Suunnitelmien ja ohjelmien käsite – Asetuksella ja yleisohjeella käyttöön otetut luvan myöntämisedellytykset – 3 artiklan 2 kohdan a alakohta – Kansalliset toimet, joissa vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille – Ympäristöarviointia ei ole tehty – Kansallisten toimien ja niiden perusteella myönnettyjen lupien vaikutusten pysyttäminen sen jälkeen, kun toimet on todettu unionin oikeuden vastaisiksi – Edellytykset

Siltä osin kuin on kyse kansallisten tuomioistuinten mahdollisuudesta pysyttää väliaikaisesti ja poikkeuksellisesti voimassa sellaisten kansallisten toimien vaikutukset, jotka on toteutettu direktiivissä 2001/42 säädettyjen velvollisuuksien vastaisesti, unionin

³⁷ Tuomio 28.2.2012, *Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne* (41/11, [EU:C:2012:103](#)).

palautti tässä tuomiossa, johon liittyvä tosiseikasto on esitelty edellä,³⁸ mieleen, että jäsenvaltioiden on poistettava tällaisesta unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuvat lainvastaiset seuraukset. Unionin tuomioistuin korosti, että kun otetaan huomioon tarve soveltaa unionin oikeutta yhtenäisesti, ainoastaan unionin tuomioistuin voi poikkeustapauksissa ja yleistä etua koskevista pakottavista syistä lykätä tilapäisesti unionin oikeuden säännön syrjäyttävää vaikutusta sen kanssa ristiriidassa olevaan kansallisen oikeuden sääntöön nähden, jos kansallisessa lainsäädännössä annetaan kansalliselle tuomioistuimelle mahdollisuus pitää voimassa tietyt tällaisten toimien vaikutukset sen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan yhteydessä. Unionin tuomioistuin katsoi näin ollen, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa kansallinen tuomioistuin saattoi pysyttää asetuksen ja luvan vaikutukset vain, jos kansallisessa oikeudessa annettiin sille tähän mahdollisuus sen käsiteltäväksi saatetussa oikeusriidassa ja jos luvan kumoamisesta voisi aiheutua merkittäviä vaikutuksia sähkön toimituksiin kaikkialla Belgian alueella, ja vain ajaksi, joka oli ehdottomasti tarpeen kyseisen lainvastaisuuden korjaamiseksi.

³⁸ Oikeusriidan tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta ks. jakso II. 1. a) "Direktiivin 2001/42 soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat". Tämä tuomio esitellään myös jaksossa II. 2. a) i. "Direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat".

IV. Sellaisten direktiivien kumulatiivinen soveltaminen, joissa velvoitetaan tekemään ympäristöarviointi

Tuomio 22.9.2011, Valčiukienė ym. (C-295/10, [EU:C:2011:608](#))

Direktiivi 2001/42/EY – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – Suunnitelmat, joissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla – 3 artiklan 3 kohta – Maankäytön suunnitteluun paikallisella tasolla liittyvät asiakirjat, jotka koskevat vain yhtä taloudellisen toiminnan kohdetta – Arviointi direktiivin 2001/42/EY perusteella on suljettu pois kansallisessa oikeudessa – Jäsenvaltioiden harkintavalta – 3 artiklan 5 kohta – Yhteys direktiiviin 85/337/ETY – Direktiivin 2001/42/EY 11 artiklan 1 ja 2 kohta

Tämän tuomion, johon liittyvä tosiseikasto on esitelty edellä,³⁹ yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteli unionin tuomioistuimelta myös, vapauttaako direktiivin 85/337 perusteella tehty ympäristöarviointi velvollisuudesta tehdä tällainen arviointi direktiivin 2001/42 perusteella.

Unionin tuomioistuin palautti tältä osin mieleen, että direktiivin 2001/42 11 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan kyseisen direktiivin mukaisesti tehdyllä ympäristöarvioinnilla ei rajoiteta direktiivin 85/337 mukaisten vaatimusten noudattamista. Tästä seuraa, että direktiivissä 2001/42 edellytetyn ympäristöarvioinnin lisäksi on tehtävä direktiivissä 85/337 tarkoitettu arviointi, jos siinä on sellaisesta säädetty.

Samalla tavalla direktiivin 85/337 perusteella tehty ympäristövaikutusten arviointi ei rajoita direktiivin 2001/42 mukaisten vaatimusten noudattamista, eikä sillä voida vapauttaa velvollisuudesta tehdä jälkimmäisessä direktiivissä edellytetty ympäristöarviointi sille ominaisiin ympäristönäkökohtiin vastaamiseksi.

Näin ollen direktiivien 2001/42 ja 85/337 vaatimuksia on sovellettava kumulatiivisesti.

Unionin tuomioistuin täsmensi tältä osin, että tilanteessa, jossa asianomainen jäsenvaltio on säättänyt yhteen sovitetusta tai yhteisestä menettelystä, direktiivin 2001/42 11 artiklan 2 kohdan mukaan tällaisessa menettelyssä on varmistettava, että ympäristöarviointi on tehty asianomaisiin direktiiveihin sisältyvien kaikkien säännösten mukaisesti.

Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen oli selvitettävä, voitiinko direktiivin 85/337 perusteella pääasiassa tehtyä arviointia pitää yhteen sovitettuna tai yhteisenä menettelynä ja täyttikö se jo direktiivin 2001/42 kaikki vaatimukset. Jos näin oli, velvollisuutta tehdä uutta arviointia jälkimmäisen direktiivin perusteella ei näin ollen enää ollut.

³⁹ Oikeusriidan tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta ks. jakso II. 2. b) i. ”Direktiivin 2001/42 3 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat”.



EUROOPAN UNIONIN
TUOMIOISTUIN

Tutkimus ja dokumentaatio-osasto

Helmikuu 2024