

Asia C-24/19

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

Jättämispäivä:

15.1.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Raad voor Vergunningsbetwistingen (Belgia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

4.12.2018

Valittajat:

A

B

C

D

E

Vastapuoli:

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement
Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen

Pääasian kohde

Valittajat (A, B, C, D ja E) vaativat, että Raad voor Vergunningsbetwistingen (lupapäätöksistä tehtäviä valituksia käsittelevä hallintotuomioistuin, jäljempänä Raad) kumoaa gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderenin (Flanderin aluetta koskevan osaston (Itä-Flanderin jaoston) kaupunkisuunnitteluvirkamiehen) (jäljempänä vastapuoli) 30.11.2016 tekemän päätöksen, jossa NV Electrabel -nimiselle yhtiölle (jäljempänä hakija) myönnettiin ehtoja sisältävä lupa viiden tuuliturbiinin

rakentamiseen tonteilla, jotka sijaitsevat Aalterin ja Nevelen alueella E40-moottoritien varrella.

Ennakkoratkaisupyyntöön kohde ja oikeusperusta

SEUT 267 artiklan perusteella esitetty pyyntö.

Raad tiedustelelee ennakkoratkaisukysymyksillä, voidaanko Flanderin hallituksen päätökseen sisältyviä säännöksiä (VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jakso) ja kyseisen hallituksen yleisohjetta pitää direktiivissä 2001/42/EY tarkoitettuna ”suunnitelmana tai ohjelmalla”, ja jos voidaan, mutta kumpikaan näistä ei vaikuta täyttävän edellä mainitun direktiivin vaatimuksia, niin mitä seuraamuksia Raad voi tähän silloin liittää tai sen on hallintotuomioistuimena tähän liitettävä.

Ennakkoratkaisukysymykset

Seuraako direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan a alakohdasta ja 3 artiklan 2 kohdan a alakohdasta, että ympäristölupaa koskevista säännöistä 6.2.1991 annetun Flanderin hallituksen asetuksen ja ympäristöhygieniää koskevista yleisistä ja alakohtaisista säännöksistä 1.6.1995 annetun Flanderin hallituksen asetuksen muuttamisesta 23.12.2011 annetun Flanderin hallituksen asetuksen, jolla saatetaan edellä mainitut asetukset ajan tasalle tekniikan kehitystä vastaavasti, 99 §, jolla lisätään VLAREM II -päätökseen tuulienergiaa käyttäviä sähköntuotantolaitoksia koskeva 5.20.6 jakso, ja vuoden 2006 yleisohje ”Tuuliturbiinien sijoittamista koskevan arvioinnin puitteet ja reunaehdot” [jäljempänä yhteisesti käsiteltävät välineet], jotka sisältävät molemmat erilaisia säännöksiä tuulivoimaloiden asentamisesta, mukaan lukien turvallisuutta koskevia toimenpiteitä, ja kaavoitusalueiden mukaan määritelty varjo sekä melunormit, on luokiteltava direktiivissä 2001/42/EY tarkoitetuksi suunnitelmaksi tai ohjelmaksi? Jos ilmenee, että ympäristöarviointi oli toteutettava ennen käsiteltävien välineiden vahvistamista, voiko Raad muokata näiden välineiden lainvastaisuudesta aiheutuvia oikeusvaikutuksia ajallisesti? Tätä tarkoitusta varten esitetään muutamia alakysymyksiä:

1. Voidaanko käsiteltävän yleisohjeen kaltaista poliittista välinettä, jonka laatimista koskeva toimivalta sisältyy asianomaisen viranomaisen harkintavaltaan ja harkinnanvapauteen, minkä takia kyseessä ei oikeastaan ole toimivaltaisen viranomaisen tiedoksianto ”suunnitelman tai ohjelman” valmistelemisesta, ja jonka osalta ei ole myöskään noudatettu muodollista laadintamenettelyä, pitää direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuna suunnitelmana tai ohjelmalla?
2. Riittääkö, että käsiteltävien välineiden kaltaisella poliittisella välineellä tai yleisellä säännöllä rajoitetaan osittain lupaviranomaisen harkintavaltaa, jotta sitä voitaisiin pitää direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuna ”suunnitelmana tai ohjelmalla” myös silloin, jos se ei ole edellytys, välttämätön

ehto luvan myöntämiselle tai jos sillä ei ole tarkoitus vahvistaa puitteita tulevalle lupa- tai hyväksymispäätökselle, vaikka unionin lainsäätäjät on ilmoittanut, että tämä lopullisuus on osa ”suunnitelmien ja ohjelmien” määritelmää?

3. Voidaanko poliittinen väline, jonka laatiminen on oikeusvarmuuden määräämää ja siis osa täysin vapaata päätöksentekoa, kuten käsiteltävän yleisohjeen tapauksessa, määritellä direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitetuksi ”suunnitelmaksi tai ohjelmaksi”, ja onko tällainen tulkinta ristiriidassa sen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan direktiivin teleologinen tulkinta ei saa olennaisesti poiketa unionin lainsäätäjän selvästi ilmaisemasta tahdosta?

4. Voidaanko VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jakso, kun siihen otettujen sääntöjen laatiminen ei ole pakollista, määritellä direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitetuksi ”suunnitelmaksi tai ohjelmaksi”, ja onko tällainen tulkinta ristiriidassa sen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan direktiivin teleologinen tulkinta ei saa olennaisesti poiketa unionin lainsäätäjän selvästi ilmaisemasta tahdosta?

5. Voidaanko käsiteltävien välineiden kaltaista poliittista välinettä ja normatiivista hallituksen päätöstä, joilla on rajoitettu indikatiivinen arvo tai joissa ei ainakaan vahvisteta puitteita, joiden perusteella voidaan johtaa oikeus hankkeen toteuttamiseen, ja joista ei voida johtaa oikeutta puitteisiin tai laajuutta, jonka puitteissa hankkeet voidaan hyväksyä, pitää ”suunnitelmana tai ohjelmana” [– – jolla] vahvistetaan puitteet tulevalle lupa- tai hyväksymispäätökselle direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan a alakohdan ja 3 artiklan 2 kohdan mukaisessa merkityksessä, ja onko tällainen tulkinta ristiriidassa sen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan direktiivin teleologinen tulkinta ei saa olennaisesti poiketa unionin lainsäätäjän selvästi ilmaisemasta tahdosta?

6. Voiko poliittinen väline, kuten yleisohje EME/2006/01- RO/2006/02, jolla on vain indikatiivinen arvo, ja/tai normatiivinen hallituksen asetus, kuten VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jakso, jossa vahvistetaan vain luvan myöntämistä koskevat vähimmäisrajat ja jota sovelletaan tämän lisäksi yleensä täysin autonomisesti – jotka molemmat sisältävät ainoastaan rajatun määrän kriteerejä ja yksityiskohtaisia sääntöjä, joista kumpikaan ei ole yhdenkään kriteerin tai säännön osalta yksinään määräävä ja joiden osalta voidaan siten väittää, että objektiivisten tietojen perusteella voidaan sulkea pois, että niillä voi olla merkittäviä vaikutuksia ympäristöön – pitää ”suunnitelmana tai ohjelmana”, luettuna yhdessä direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan a alakohdan ja 3 artiklan 1 ja 2 kohdan kanssa, ja voidaanko niitä näin ollen pitää toimina, joissa vahvistetaan kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen kokonaisuus yhden tai useamman hankkeen, jolla voi olla merkittäviä vaikutuksia ympäristöön, hyväksymistä ja toteuttamista varten, sen takia, että niissä vahvistetaan asianomaiseen alaan sovellettavia sääntöjä ja valvontamenettelyjä?

7. Jos edelliseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan kieltävästi, voiko tuomioistuin vahvistaa tämän itse sen jälkeen, kun asetus tai näennäinen lainsäädäntö (kuten käsiteltävät VLAREM-normit ja yleisohje) on vahvistettu?

8. Voiko tuomioistuin, jos sillä on toimivalta vain epäsuorasti soveltamatta jättämistä koskevan väitteen esittämisen kautta, lopputuloksen vaikutusten kohdistuessa vain asianosaisiin, ja jos ennakkoratkaisukysymyksiin annettavista vastauksista ilmenee, että käsiteltävät välineet ovat lainvastaisia, päättää, että lainvastaisen asetuksen ja/tai lainvastaisen yleisohjeen vaikutukset pysyvät voimassa, jos lainvastaisilla välineillä edistetään ympäristön suojelua koskevaa tavoitetta, johon pyritään myös SEUT 288 artiklassa tarkoitetulla direktiivillä, ja unionin oikeudessa (tuomiossa Association France Nature Environnement, [asia C-379/51] todetun mukaisesti) tällaiselle voimassa pitämislle asetetut edellytykset on täytetty?

9. Jos kahdeksanteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan kieltävästi, voiko tuomioistuin päättää pitää riidanalaisen hankkeen vaikutukset voimassa, jotta näin täytetään epäsuorasti vaatimukset, jotka unionin oikeudessa (tuomiossa Association France Nature Environnement määritetyn mukaisesti) asetetaan sellaisen suunnitelman tai ohjelman oikeusvaikutusten voimassa pitämislle, joka ei ole direktiivin 2001/42/EY mukainen?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY (EYVL 2001, L 197, s. 30) 2 artiklan a alakohta ja 3 artiklan 2 kohdan a alakohta

Uusiutuviin lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 23.4.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY (EUVL 2009, L 140, s. 16)

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

SEU 3 artiklan 3 kohta

SEUT 191 artiklan 2 kohta ja SEUT 288 artikla

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artikla

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Ympäristöpolitiikkaa koskevista yleisistä säännöksistä 5.4.1995 annettu Flanderin asetus (Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid) (jäljempänä DABM-asetus)

Ympäristölupaa koskeva 28.6.1985 annettu Flanderin asetus (Vlaams decreet betreffende de milieuvergunning van 28 juni 1985) (jäljempänä ympäristölupa-asetus)

Ympäristöhygieniää koskevista yleisistä ja alakohtaisista säännöksistä 1.6.1995 annetun Flanderin hallituksen asetuksen (besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne) (jäljempänä VLAREM II -päätös) 5.20.6 jakso

Ympäristölupaa koskevista säännöistä 6.2.1991 annetun Flanderin hallituksen asetuksen ja ympäristöhygieniää koskevista yleisistä ja alakohtaisista säännöksistä 1.6.1995 annetun Flanderin hallituksen asetuksen muuttamisesta 23.12.2011 annetun Flanderin hallituksen asetuksen (besluit van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen) 99 §

Tuuliturbiinien sijoittamista koskevan arvioinnin puitteista ja reunaehdoista 25.4.2014 annettu yleisohje R0/2014/02 (Omsendbrief R0/2014/02 van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines) (jäljempänä yleisohje)

Flanderin aluesuunnittelua koskevan lakikokoelman (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) (jäljempänä VCRO-lakikokoelma) 4.3.3 §

Joidenkin Flanderin hallinto-oikeustuomioistuimien organisaatiosta ja oikeudenkäyntimenettelystä 4.4.2014 annetun asetuksen (decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges) (jäljempänä DBRC-asetus) 36 §

Perustuslain (Grondwet) 159 §

Hyvän hallinnon periaatteet

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Raad (ennakkoratkaisupyynnön esittävä tuomioistuin) on riippumaton flaamilainen hallintotuomioistuin, joka käsittelee valituksia rekisteröintipäätöksistä ja päätöksistä myöntää tai evätä rakennuslupa tai

palstoittamislupa sekä riita-asioita, jotka koskevat ympäristölupia ja pakkolunastuksia.

- 2 Valittajat vaativat, että hakijalle 30.11.2016 myönnetty lupa sijoittaa joukko tuuliturbiineja Aalterin ja Nevelen kuntien alueelle E40-moottoritien varrelle (jäljempänä riidanalainen päätös) kumotaan. Tontit, joille tuuliturbiinit sijoitettaisiin, sijaitsevat voimassa olevien aluesuunnitelmien perusteella osittain maatalousalueella ja osittain poikkeuksellisen luonnonkauniilla maatalousalueella.
- 3 Hakija oli jättänyt 25.3.2011 vastapuolelle hakemuksen, joka koski lupaa kahdeksan tuuliturbiinin sijoittamiseen. Menettelyn aikana hakemus peruutettiin yhden turbiinin osalta. Lopulta lupa myönnettiin viidelle tuuliturbiinille.
- 4 Riidanalainen päätös tehtiin toimitettujen vastalauseiden ja huomautusten tutkimisen jälkeen. Vastalauseet koskevat muun muassa vaikutuksia alueen tarjoamaan visuaaliseen kokemukseen, meluhaittaa, aluesuunnittelua, varjoa ja turvallisuutta.
- 5 Riidanalaisella päätöksellä todetaan asianosaisten vastalauseiden täyttävän tutkittavaksi ottamisen edellytykset mutta olevan perusteettomia (yhtä turbiinia lukuun ottamatta), ja siinä käsitellään perusteellisesti vesitestiä, ympäristövaikutusten arviointia, hyvän aluesuunnittelun arviointia sekä noudatettuja lausuntovaiheita. Perusteluissa viitataan asiaankuuluvaan Flanderin lainsäädäntöön, mukaan lukien VLAREM II -pätös ja yleisohje, joita Raadin esittämät ennakkoratkaisukysymykset koskevat. Lupaun liitetään ehtoja.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 6 Raadin välipäätös koskee vain valittajien kolmatta valitusperustetta.
- 7 Valittajat vetoavat kolmannessa valitusperusteessa sisällöllisesti siihen, että seuraavia säännöksiä on rikottu: direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan a alakohta ja 3 artiklan 2 kohdan a alakohta, DABM-asetuksen 4.1.1 §:n 1 momentin 4 kohta, ympäristölupa-asetuksen 20 §, VLAREM II -pätöksen 5.20.6 jakso, ympäristölupaa koskevista säännöistä 6.2.1991 annetun Flanderin hallituksen asetuksen ja ympäristöhygieniasta koskevista yleisistä ja alakohtaisista säännöksistä 1.6.1995 annetun Flanderin hallituksen asetuksen muuttamisesta 23.12.2011 annetun Flanderin hallituksen asetuksen 99 §, yleisohje, VCRO-lakikokoelman 4.3.3 §, perustuslain 159 § ja hyvän hallinnon periaatteet.
- 8 Ne väittävät erityisesti, että näitä säännöksiä on rikottu, koska riidanalainen päätös tehtiin VLAREM II -pätöksen 5.20.6 jakson ja yleisohjeen alakohtaisten ehtojen mukaisesti, ja VLAREM-normien noudattaminen asetettiin luvan ehdoksi, vaikka 5.20.6 jakso lisättiin toteuttamatta (pakollista) ympäristöarviointia siitä huolimatta, että kyseinen jakso koskee direktiivissä 2001/42/EY tarkoitettua ”ohjelmaa”. Myös yleisohje, johon vastapuoli perustaa riidanalaisen päätöksen, on valittajien mukaan tällainen ”ohjelma”.

- 9 Valittajien mukaan VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jakso ja yleisohje ovat lainvastaisia, koska ne ovat ristiriidassa direktiivin 2001/42/EY kanssa ja niitä on siten perustuslain 159 §:n perusteella jätettävä soveltamatta. Tämä lainvastaisuus vaikuttaa riidanalaiseen päätökseen. Valittajat pyytävät näin ollen esittämään unionin tuomioistuimelle vähintään yhden ennakkoratkaisukysymyksen.
- 10 Vastapuoli katsoo, että VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jakson lainvastaiseksi julistaminen ei johda riidanalaisen päätöksen lainvastaisuuteen, koska kyseinen jakso ei ole riidanalaisen päätöksen oikeusperusta vaan sisältää ainoastaan alakohtaisia ehtoja, joiden mukaisesti toimintaa voidaan harjoittaa.
- 11 Lisäksi vastapuoli väittää, ettei valittajilla ole valitusperusteeseen liittyvää intressiä: sen julistamisesta, ettei VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jaksoa sovelleta, seuraisi, ettei tuuliturbiineja varten ole enää olemassa alakohtaisia ympäristöehtoja, ja näin syntyisi ympäristön kannalta haitallisempi oikeustyhjiö, mikä ei ole valittajien edun mukaista ja olisi direktiivin 2001/42/EY tavoitteiden vastaista.
- 12 Vastapuoli väittää myös, että alakohtaisia ympäristöehtoja ei ylipäättään voida pitää direktiivissä 2001/42/EY tarkoitettuna ”suunnitelmana tai ohjelmana” vaan itsenäisenä normatiivisena järjestelmänä, jossa kuvataan ja määritellään alakohtaiset ehdot, jotka toiminnanharjoittajan on otettava huomioon, mutta joka ei muodosta yhtenäistä järjestelmää tuuliturbiinihankkeita varten.
- 13 Alakohtaisten ympäristöehtojen muotoilemisesta ei ”säädetä” säädöksissä tai hallinnollisissa määräyksissä. Sillä, että alakohtaiset ympäristöehdot perustuvat asetukseen, ei ole tässä yhteydessä merkitystä. VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jaksossa säädetty alakohtaiset ympäristöehdot sisältävät vastapuolen mukaan suppeammat puitteet kuin Vallonian lainsäädäntö, joka oli kohteena valittajien siteeraamassa 26.10.2015 annetussa tuomiossa D’Oultrement (C-290/15), jossa unionin tuomioistuin totesi, että asianomainen Vallonian lainsäädäntö kuului käsitteen ”suunnitelmat ja ohjelmat” piiriin.
- 14 Vastapuoli väittää myös, että direktiivillä 2001/42/EY tavoiteltu päämäärä saavutetaan, koska direktiivissä säädetyllä velvollisuudella toteuttaa ympäristöarviointi suunnitelmia ja ohjelmia varten tähdätään siihen, että jo ennen sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien vahvistamista, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia ympäristöön, otetaan huomioon niiden toteuttamisesta ympäristöön aiheutuvat vaikutukset. Alakohtaisista ympäristöehdoista ei aiheutuisi ”merkittäviä” vaikutuksia ympäristöön, ja ehdoilla taataan ympäristönsuojelun korkea taso.
- 15 Lopuksi vastapuoli väittää, ettei yleisohje ole myöskään ”suunnitelma tai ohjelma”, koska se ei ole luonteeltaan määräävä ja sen noudattamisesta voidaan poiketa, minkä vuoksi sillä ei vahvisteta puitteita luvan myöntämiselle.
- 16 Vastapuoli katsoo, ettei ennakkoratkaisukysymyksen esittäminen ole asian ratkaisemisen kannalta tarpeen.

- 17 Valittajat vastaavat, että heillä on vaatimukseensa liittyvä intressi, koska VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jakson noudattaminen asetettiin luvan ehdoksi ja kyseinen ehto liittyy erottamattomasti lupaan, minkä vuoksi sen lainvastaisuudella on automaattisesti vaikutus myös luvan lainmukaisuuteen. Alakohtaisten ehtojen lainvastaisuus merkitsisi todennäköisesti myös sitä, etteivät he saa suojelua, johon heillä on oikeus: jos molemmille välineille olisi toteutettu ympäristöarviointi (direktiivin 2001/42/EY mukaisessa merkityksessä), olisi mahdollisesti vahvistettu (vielä) tiukempia normeja.
- 18 Analogiaa Vallonian alakohtaisten ehtojen – joita koskeva ennakkoratkaisupyyntö on jo käsitelty unionin tuomioistuimessa – kanssa koskevilta osin valittajat väittävät, että vertailu VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jakson kanssa johtaa väistämättä johtopäätökseen siitä, että kyseessä ovat samankaltaiset, lähes rinnakkaiset alakohtaiset puitteet tuuliturbiineja koskevien lupien myöntämistä varten. Näin ollen unionin tuomioistuimen tuomiota D’Oultremont, C-290/15, on sovellettava, ja VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jakso on lainvastainen.
- 19 Yleisohjeesta valittajat toteavat, että direktiivissä 2001/42/EY tarkoitettu ympäristöarviointi (ympäristövaikutusten arviointi) olisi pitänyt tehdä, koska se sisältää erilaisia määräyksiä, joita on noudatettava lupien antamisen yhteydessä. Kyseessä on siksi direktiivissä 2001/42/EY tarkoitettu ”suunnitelma tai ohjelma”.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteista

- 20 Raad toteaa, että luvan myöntäjän, joka on asiassa vastapuolena, tekemä riidanalainen päätös perustuu osittain siihen, että lupa on VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jakson ja yleisohjeen mukainen.
- 21 Jotta Raad voi antaa ratkaisun asiakysymyksen osalta, sen on tutkittava käsiteltävien välineiden laillisuus. On riidatonta, että VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jakso ja yleisohje eivät ole olleet direktiivissä 2001/42/EY tarkoitettun ympäristöarvioinnin kohteena. Raad katsoo, että nämä välineet eivät ole lainmukaisia, joten niitä ei mahdollisesti voitaisi pitää ratkaisevana perusteena riidanalaiselle päätökselle, jos kävisi ilmi, että niiden vahvistaminen edellytti direktiiviin 2001/42/EY perustuvaa ympäristöarviointia.
- 22 Pääasian asiaosaiset ovat eri mieltä siitä, sovelletaanko direktiiviä 2001/42/EY VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jaksoon ja yleisohjeeseen. Unionin tuomioistuimen muun muassa tuomiossa D’Oultremont (C-290/15) antamista selvennyksistä huolimatta Raad ei voi varmuudella todeta, kuuluvatko mainitut välineet direktiivissä 2001/42/EY säädetyn ympäristöarviointia koskevan velvollisuuden piiriin.
- 23 Raad pääättelee unionin oikeuden perusteella, että direktiivin 2001/42/EY päätavoite on kohdistaa suunnitelmiin ja ohjelmiin, joista voi aiheutua merkittäviä vaikutuksia ympäristöön, ympäristöarviointi niiden valmistelun yhteydessä ennen niiden vahvistamista. Raad toteaa myös, että oikeuskäytännöstä seuraa, ettei

direktiivin soveltamisalaa saada tulkita suppeasti, jos halutaan varmistaa korkeatasoinen ympäristönsuojelu (SEU 3 artiklan 3 kohta, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artikla ja SEUT 191 artiklan 2 kohta), ja ettei direktiivin 2001/42/EY tehokasta vaikutusta saada rajoittaa. Säännöksiä, joilla määritetään direktiivin soveltamisala, on siis tulkittava laajasti. Raad viittaa erityisesti unionin tuomioistuimen tuomioon Inter-Environnement Bruxelles ASBL, C-671/16; tuomioon Raoul Thybaut ym., C-160/17; tuomioon Inter-Environnement Bruxelles ASBL ym., C-567/10; tuomioon Patrice D'Oultremont ym., C-290/15 ja tuomioon Dimos Kropias Attikis, C-473/14.

Välineet, joiden yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa on ennakkoratkaisukysymysten kohteena

- 24 VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jakson otsikko on ”Tuulienergiaa käyttävät sähköntuotantolaitokset”. Tässä jaksossa säädetään peräkkäin yleisesti muotoiltuja normeja, jotka koskevat varjoa, tiettyjä turvallisuuskäsitteitä ja melua.
- 25 Yleisohjeen otsikko on ”Tuuliturbiinien sijoittamista koskevan arvioinnin puitteet ja reunaehdot”, ja yleisohje on tarkoitettu kunnanhallituksille, läänien kuvernööreille, lääninhallitusten jäsenille ja viranomaisille, joiden työtehtävät liittyvät lupahakemuksiin. Yleisohje sisältää Flanderin hallituksen suuntaviivat, ja sen tavoitteena on eri aloihin (mukaan lukien luonto, maisemat, asuin- ja elinympäristö, talous, melu, turvallisuus, energiatehokkuus yms.) kohdistuvien vaikutusten minimointi ja maalle sijoitettavien tuulivoimaloiden riittävien kehittämismahdollisuuksien tarjoaminen. Kunkin merkityksellisen alan osalta muotoillaan normeja, jotka – kuten VLAREM-normit – ovat muun muassa melua, varjoa, turvallisuutta ja luontoa koskevia yksityiskohtaisempia määräyksiä.
- 26 Yleisohje perustuu kestävän aluekehityksen, kestävän energiankulutuksen, hyötyjen, joita tuulienergialla on muihin energialähteisiin verrattuna, ja tuulienergian taloudellisen lisäarvon pilareihin. Hajautettua keskittämistä koskeva aluesuunnittelun periaate on keskiössä: kun tuuliturbiineja keskitetään mahdollisimman paljon, jäljelle jäävän avoimen tilan säilyminen on taattava vahvasti kaupungistuneessa Flanderissa. Yleisohjeessa kuvailaan myös niin kutsutun Windwerkgroep-työryhmän roolia. Työryhmän tehtävänä on valikoida paikkoja suurten tuulivoimapuistojen sijoittamista varten ja ehdottaa niitä aluesuunnitteluministerille. Työryhmä antaa konkreettisiin lupahakemuksiin liittyvää neuvontaa, kuten käsiteltävässä tapauksessa.
- 27 Ennakkoratkaisukysymyksiin vastaamista varten Raadin välipäätös sisältää käsiteltävien välineiden oikeusperustaa ja vaikutuksia koskevan selvityksen.
- 28 VLAREM II -päätös on annettu Flanderin ympäristölupa-asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä. Asetuksella pyritään ehkäisemään ja rajoittamaan tietyistä laitoksista aiheutuvia haittoja ja riskejä, joita ei voida hyväksyä, ja tarvittaessa korjaamaan haitan, jota laitoksesta tai toiminnan harjoittamisesta on aiheutunut ympäristölle. Ympäristölupa-asetuksessa selvennetään, että

alakohtaisia ympäristöehtoja (kuten VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jaksoa) sovelletaan luokiteltujen laitosten tai toimintojen tiettyihin tyypeihin tai ryhmiin.

- 29 Yleisohjeen perustana on poliittinen toimivalta ja harkintavalta, jotka viranomaisilla on, kun ne myöntävät ympäristöluvan. Se sisältää suuntaviivoja, jotka viranomainen ottaa itse huomioon päätöksenteossaan aina, kun sen on tehtävä päätös konkreettisesta lupahakemuksesta. Aina, kun viranomaisella on laaja harkintavalta (kuten varmasti on tapauksessa, jossa arvioidaan, onko hakemus yhteensopiva hyvän aluesuunnittelun kanssa), se voi myös ilmoittaa, miten se toimii tämän poliittisen toimivallan ja harkintavallan suhteen.
- 30 Raad toteaa mainituista välineistä aiheutuvista vaikutuksista, että yleisillä ja alakohtaisilla ehdoilla on välitön oikeusvaikutus riippumatta luvan olemassaolosta. Niillä rajoitetaan lupia myöntävien viranomaisten harkintavaltaa. Lisäksi toimivaltainen viranomainen voi asettaa laitoksen käyttämisen riippuvaiseksi erityisten ympäristöehtojen noudattamisesta tai, kuten käsiteltävässä tapauksessa, ottaa huomioon haittanäkökohdat, jotka kuuluvat hyvään aluesuunnitteluun, kaupunkirakentamista koskevien ehtojen kautta, ja näissä ehdoissa voidaan puolestaan viitata yleisiin ja alakohtaisiin ehtoihin. Nämä erityiset ympäristöehdot ja kaupunkirakentamiseen liittyvät ehdot liitetään sitten ehtona lupaan tai ilmoitusta koskevaan todistukseen.
- 31 VLAREM II -päätöksen yleisten ja alakohtaisten ehtojen täyttyminen ei anna oikeutta rakennuslupaan tai ympäristölupaan. Luvan antavan viranomaisen on joka tapauksessa tarkistettava VLAREM II -päätöksessä asetettujen ehtojen noudattaminen sekä, kaikki asian konkreettiset näkökohdat huomioon ottaen, tutkittava ihmiselle ja elinympäristölle aiheutuvat haitat ja riskit ja tehtävä, tämän tutkinnan tarkat toteamukset huomioon ottaen, asiaankuuluvat johtopäätökset. Luvat, joissa otetaan huomioon yleiset ja alakohtaiset ehdot, eivät saa rikkoa lakien, asetusten tai määräysten säännöksiä. Raad täsmentää vielä, että kansallisessa oikeuskäytännössä pidetään lähtökohtana sitä, että hakijalle syntyy VLAREM II -päätöksen määävien normien noudattamista koskeva tulosvelvoite ja että näillä normeilla voidaan tarjota konkreettisessa tapauksessa riittävät takeet siitä, että tapaukseen liittyvät mahdolliset haittanäkökohdat voidaan välttää tai korjata kaupunkirakentamisen näkökulmasta.
- 32 Yleisohje ei ole luonteeltaan määräävä, ja pelkästään sen rikkominen ei voi siten johtaa riidanalaisen päätöksen toteamiseen lainvastaiseksi. Yleisohjeessa määritetään tosin arvioinnin puitteet, ja sitä voidaan siten käyttää arviointijärjestelmänä tuuliturbiineja koskevan alueellisen (lupa)politiikan osalta. Yleisohjeella ei voida myöskään rajoittaa valvontaa, joka on tehtävä asetuksen- ja määräyksentasoisten välineiden perusteella.
- 33 Asiassa on riidatonta, että kaksi käsiteltävää välinettä sisältävät erilaisia säännöksiä, mukaan lukien turvallisuutta koskevat toimenpiteet, ja kaavoitusalueiden mukaan määriteltyjä varjo- ja melunormeja. Raadin mukaan ei voida myöskään kiistää, että ne koskevat ”aluesuunnittelua ja maankäyttöä”

unionin tuomioistuimen tuomiossa (D’outrement, C-290/15) esitetyn tulkinnan mukaisesti. On kiistatonta, että ne koskevat ainakin energia-alaa ja että niillä edistetään direktiivin 2001/42/EY liitteessä II lueteltuja hankkeita.

Unionin oikeussäännöt, jotka ovat syynä ennakkoratkaisukysymysten esittämiselle

- 34 Raad viittaa direktiivin 2001/42/EY johdanto-osan neljänteen perustelukappaleeseen ja direktiivin 1 artiklasta ilmenevään tavoitteeseen sekä direktiivin valmisteluasiakirjojen eri osiin. Keskeiset säännökset, joita Raadin harjoittama valvonta koskee, ovat direktiivin 2 ja 3 artikla.
- 35 Direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan a alakohdassa säädetään, että ”suunnitelmilla ja ohjelmilla” tarkoitetaan ”sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia – –, jotka kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy tai jotka viranomainen valmistelee kansanedustuslaitoksen tai hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä, ja joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät” (Raad korostaa, että kyse on kumulatiivisista ehdoista).
- 36 Direktiivin 2001/42/EY 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla järjestelmällinen ympäristöarviointi on tehtävä ensinnäkin sellaisista suunnitelmista ja ohjelmista, joita valmistellaan tiettyjä aloja varten, ja toiseksi sellaisista, joilla vahvistetaan puitteet liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille (asiassa C-671/16 ja asiassa C-160/17 annetut tuomiot). Muista suunnitelmista ja ohjelmista on myös tehtävä tällainen arviointi, jos niillä ”vahvistetaan puitteet – – tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätökselle”, mikäli niillä on ”todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia” (direktiivin 2001/42/EY 3 artiklan 4 kohta).

Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys: suunnitelman tai ohjelman käsite direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan a alakohdassa

- 37 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa Raadin mukaan, ettei ”suunnitelmien ja ohjelmien” ja ”yleisten säännösten” välillä tehdä eroa ja ettei tietyn sääntelyn yleinen ulottuvuus ole esteenä sille, että kyseinen sääntely kuuluu käsitteen ”suunnitelmat ja ohjelmat” piiriin (7.6.2018 annettu tuomio Inter-Environnement Bruxelles ASBL ym., C-671/16 ja 27.10.2016 annettu tuomio D’Oultrement, C-290/15).
- 38 Raad vahvistaa, että yleisohjeen laatiminen kuuluu asianomaisen viranomaisen päätösvaltaan ja poliittiseen toimivaltaan. Kyseessä ei ole toimeksianto toimivaltaiselle viranomaiselle valmistella ”suunnitelma tai ohjelma” eikä myöskään muodollinen menettely sen valmistelemiseksi. Yleisohjeilla on viitteellistä arvoa, koska niistä voidaan riittävin perusteluin poiketa kohtuuden rajoissa. Sikäli kuin suuntaviivoja ei ole pidettävä oikeussääntöinä, niitä ei voida riitauttaa Raad van Statessa (ylin hallintotuomioistuin) eikä Raadissa.

- 39 Raad vahvistaa myös, että käsiteltävien välineiden lopullisuus ei liity puitteiden vahvistamiseen lupien myöntämismenettelyä varten. Raad huomauttaa, että käsitteiden ”suunnitelmat ja ohjelmat” tulkinnassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti on kuitenkin otettava huomioon direktiivin 2001/42/EY 3 artiklan sanamuoto ”puitteet – – tulevien – – lupa- tai hyväksymispäätökselle”. Raad toteaa tästä ilmaisusta, että se lisättiin vasta unionin lainsäädäntömenettelyn myöhäisessä vaiheessa (Ehdotus neuvoston direktiiviksi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista, 4.12.1996, KOM(96) 511 lopullinen).

Ennakkoratkaisukysymykset 3–7: direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan a alakohdassa ja 3 artiklassa ”edellytetyt” ohjelmat

- 40 Raad pohtii, onko tässä kyse edellytetyistä ”suunnitelmista tai ohjelmista”. Perustellakseen epäilyksiään Raad viittaa tässä yhteydessä perusteellisesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, erityisesti aikaisemmin mainitussa asiassa C-671/16 annettuun tuomioon ja esitettyyn ratkaisuehdotukseen ja ratkaisuehdotukseen, joka koskee yhdistettyjä asioita C-105/09 ja C-110/09 (Terre wallonne ASBL). Raad viittaa myös englantilaiseen tuomioon HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor ([2014] UKSC 3). Tulkitsemalla käsitteitä ”suunnitelmat ja ohjelmat” suppeasti, kuten mainitun oikeuskäytännön valossa on ilmeisesti tehtävä, näiden käsitteiden merkitys rajataan koskemaan laissa säädettyjä välineitä. Raadin mukaan tämä voi kuitenkin mahdollisesti olla ristiriidassa muussa oikeuskäytännössä (tuomio Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym., C-275/09) etusijalle asetetun direktiivien teleologisen tulkinnan kanssa.
- 41 Toisin kuin vastapuoli, Raad katsoo, etteivät ympäristölupa-asetus ja DABM-asetus jätä mahdollisuutta väittää, ettei alakohtaisten ympäristöehtojen muotoilemisesta ”ole säädetty”. Samaa ei voida todeta yleisohjeen valmisteleminen; sen valmisteleminen johtuu pyrkimyksestä oikeusvarmuuteen, se ei sisällä oikeussääntöjä eikä siitä ole säädetty. Kyseessä on vapaasti tehty poliittinen päätös.
- 42 Raadin antamassa välipäätöksessä todetaan vielä VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jaksosta ja siihen sisältyvistä alakohtaisista ehdoista, että ympäristölupa-asetuksessa säädetään velvollisuudesta niiden muotoilemiseen, mutta niitä ei edellytetä unionin oikeuden mukaisessa merkityksessä (ne on tosin säädetty, mutta niitä ei ole asetettu pakollisiksi, ks. ratkaisuehdotuksen Inter-Environnement Bruxelles ASBL ym., C-567/10, 14–30 kohta). Alakohtaisten ehtojen, jotka koskevat erityisesti ”tuulienergiaa käyttäviä sähköntuotantolaitoksia”, laatiminen ei ole pakollista, ja hallitus saattoi jättää tällaiset säännöt vahvistamatta.
- 43 Raad toteaa näin ollen, että alakohtaisten ympäristöehtojen sekä yleisohjeen osalta kyse on ”vapaaehtoisista suunnitelmista”, jotka yhdessä ympäristöarvioinnin tekemistä koskevan määräyksen kanssa voivat olla merkityksellisiä direktiivin

tavoitteiden kannalta (asiassa C-567/10 esitetty ratkaisuehdotus). Mitään velvollisuutta näiden välineiden valmistelemiseen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuina lupamenettelyn arviointipuitteina ei ole ollut, koska alakohtaisilla ympäristöehdoilla on yleensä myös itsenäinen vaikutus.

- 44 Luvan myöntäjän on tosin kunnioitettava yleisohjetta, jolla on viitteellistä arvoa, ja VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jaksoa, jolla on itsenäinen vaikutus, sääntelynä, jolla on normatiivinen voima rajoittaa luvan myöntäjän harkintavaltaa ja siten estää haitat, joita on mahdoton hyväksyä, mutta tällaista harkintavaltaa ei ole laisinkaan rajoitettu tavalla, josta seuraisi, että haitat, joita on mahdoton hyväksyä, sallittaisiin lupatasolla. Välineet vaikuttavat vähimmäisrajana, josta ei voida poiketa, jos poikkeaminen johtaisi haittaan, jota on mahdoton hyväksyä. Ne eivät toisin sanoen sulje pois sitä, ettei lupaa voida myöntää, jos se on hyvän aluesuunnittelun vastainen, tai yleisemmin, ettei lupaa voida myöntää, jos siitä aiheutuisi ympäristölle haittoja tai riskejä, joita on mahdoton hyväksyä. VLAREM II -päätöksen 5.20.6 jakson osalta on huomautettava, että alakohtaiset ympäristöehdot ovat siinä määrin itsenäisiä, ettei niitä tarvitse asettaa luvan ehdoksi ollakseen pakottavia.
- 45 On kysyttävä, onko edellä mainituilla välineillä normatiivinen voima ja ovatko ne lopullisia niin, että niitä on pidettävä suunnitelmina tai ohjelmina (ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-105/09 ja C-110/09). Välineiden lopullisuus ei liity tapaan, jolla hanke on toteutettava, eikä mainittujen välineiden perusteella voida määrittää, missä laajuudessa hanke voidaan hyväksyä puitteina luvan myöntämistä varten. Unionin tuomioistuimen tekemässä tulkinnassa ilmausta suunnitelmien ja ohjelmien ”edellyttäminen” on luettava yhdessä direktiivin 2001/42/EY 3 artiklaan sisältyvän käsitteen ”puitteet – – tulevien – – lupa- tai hyväksymispäätökselle” kanssa. Raad katsoo, että lopullisuus (lainsäätäjän tahto) on direktiivin lainvalmisteluasiakirjoista ilmeten merkityksellinen seikka käsitteen ”puitteet” määritelmän arvioimisessa.
- 46 Käsitteellä ”puitteet” vastataan tavoitteeseen siitä, että ympäristövaikutukset, jotka aiheutuvat kustakin sellaisesta päätöksestä, jossa muotoillaan ehtoja tulevien hankkeiden hyväksymispäätöksille, otetaan huomioon jo kyseisen päätöksen asiayhteydessä. Suunnitelmalla tai ohjelmalla vahvistetaan puitteet siltä osin kuin ne vaikuttavat sen jälkeisiin hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksiin erityisesti sijainnin, luonteen, koon tai toimintaedellytysten osalta tai voimavaroja kohdentamalla (yhdistetyissä asioissa C-105/09 ja C-110/09 esitetty ratkaisuehdotus).
- 47 Raad katsoo oikeuskäytännön perusteella, että hankkeiden, joista voi aiheutua merkittäviä vaikutuksia ympäristöön, hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen määrittämistä on pidettävä laajana pakettina ja tämän vuoksi suunnitelmana tai ohjelmana, kun nämä hankkeiden ympäristövaikutukset ovat seurausta juuri asianomaisista kriteereistä ja yksityiskohtaisista säännöistä. Jos vahvistetut kriteerit ja yksityiskohtaiset säännöt

eivät sitä vastoin voi aiheuttaa merkittäviä ympäristövaikutuksia, kyseessä ei ole merkityksellinen kokonaisuus eikä siten myöskään suunnitelma tai ohjelma.

- 48 Tässä yhteydessä ja sen yhteydessä, mitä selostettiin kummankin välineen vaikutuksesta ja niillä vahvistetuista vähimmäisrajoista, tulee esiin kysymys siitä, onko käsiteltävässä asiassa esillä olevien normien merkitys ja soveltamisala riittävän laaja, jotta voidaan puhua kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen ”laajasta paketista” ja riittävän yhtenäisestä järjestelmästä ja riittävän täydellisistä luvan myöntämistä koskevan arvioinnin puitteista. Toisin sanoen, onko tällaisilla normeilla riittävä laajuus määritettäessä kyseisellä alalla sovellettavia vaatimuksia ja kyseisten normien kautta tehtäviä valintoja, jotka liittyvät erityisesti ympäristöön, ja onko niillä tarkoitus vahvistaa vaatimukset tuulipuistojen sijoittamista ja käyttämistä koskevien tulevien konkreettisten hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille ja onko vaatimuksen noudattaminen ehtona lupien myöntämiselle? Toisin muotoiltuna, onko kyseessä analogisesti tuomion D’Oultremont kanssa asetuksesta, joka sisältää tuulivoimaloiden sijoittamiseen liittyviä eri säännöksiä, joita on noudatettava tällaisten laitosten sijoittamista ja käyttämistä koskevia hallinnollisia lupia myönnettäessä, ja onko normeilla riittävä merkitys ja laajuus, jotta niitä voidaan pitää keinoina, joilla voidaan saada aikaan merkittäviä ympäristövaikutuksia direktiivin 2001/42/EY 3 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisessa merkityksessä?
- 49 Raad pohtii edellä mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön (yhdistetyt asiat C-105/09 ja C-110/09; asia C-290/15; asia C-160/17; asia C-41/11; asia C-671/16; asia C-392/96) perusteella, voiko käsiteltävillä välineillä olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan tutkinta, joka on toteutettava sen selvittämiseksi, onko ehto täyttynyt, rajoittuu kysymykseen siitä, voidaanko objektiivisten tietojen perusteella sulkea pois, että kyseisellä suunnitelmalla tai hankkeella on merkittäviä vaikutuksia asianomaiseen alueeseen.
- 50 Tässä mielessä on esitettävä myös kysymys siitä, seuraako käsiteltävässä asiassa esillä olevan kaltaisesta päätöksestä oikeudellinen viitekehys, jolla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Nimittäin siihen, saadaanko käsiteltävillä välineillä aikaan ”mahdollistavat ympäristövaikutukset” (asiassa C-160/17 esitettyssä ratkaisuehdotuksessa käytetty käsite) tai onko kyse suunnitelmista, jotka ovat merkityksellisiä ympäristövaikutuksia koskevan direktiivin soveltamisalaan kuuluville hankkeille. Käsiteltävät välineet voivat rikkoa raskauttavalla tavalla vaatimusta siitä, että mahdolliset merkittävät ympäristövaikutukset ovat ympäristövaikutusten arvioinnin kohteena.

Kahdeksas ja yhdeksäs ennakkoratkaisukysymys: Raadin mahdollisuudet rajoittaa vaikutuksia, jotka johtuvat mahdollisesta yhteensopimattomuudesta direktiivin 2001/42/EY kanssa

- 51 Tuomiosta Association France Nature Environnement ilmenee, että unionin tuomioistuimen tarkoituksena on ollut tunnustaa kansallisen tuomioistuimen

tapauskohtainen ja poikkeuksellinen toimivalta mukauttaa unionin oikeuden vastaiseksi katsotun kansallisen säännöksen kumoamisen tai lainvastaiseksi toteamisen vaikutuksia, esimerkiksi rajoittamalla niitä ajallisesti. Tämä johtuu SEU 3 artiklan 3 kohdasta ja SEUT 191 artiklan 1 ja 2 kohdasta, joista ilmenee, että unionin tehtävänä on huolehtia korkeatasoisesta ympäristönsuojelusta ja sen parantamisesta. Unionin tuomioistuin on asettanut tälle erityiselle mukauttamismahdollisuudelle muutamia ehtoja.

- 52 Raad huomauttaa, että molemmilla käsiteltävillä välineillä lähtökohtaisesti edistetään tuuliturbiinien sijoittamista ja että ne liittyvät läheisesti unionin ja Flanderin lainsäädännössä vahvistettuihin uusiutuvia energianlähteitä koskeviin tavoitteisiin.
- 53 Raadilla on vain laillinen toimivalta DBRC-asetuksen 36 §:n 1 ja 2 momentin perusteella arvioida asianosaisen hakemuksesta tai oma-aloitteisesti, että kokonaan tai osittain kumotun yksittäisen päätöksen oikeusvaikutukset pysyvät voimassa kaikilta osin tai osittain tai että ne pysyvät voimassa Raadin määräämän ajanjakson ajan. Tämä toimenpide voidaan määrätä vain erityisistä syistä, jotka oikeuttavat laillisuusperiaatteesta poikkeamisen, päätöksellä, jonka perusteluissa mainitaan erityiset syyt ja kontradiktorisen menettelyn jälkeen. Päätöksessä voidaan ottaa huomioon kolmansien edut.
- 54 Raadilla ei siis ole toimivaltaa määrätä ennakkoratkaisukysymyksissä käsiteltävien välineiden voimassa pitämisestä, mikäli ennakkoratkaisukysymyksiin annettavat vastaukset niin edellyttävät. Yleisohje ei muutenkaan ole Raadissa tai Raad van Statessa riitautettava toimi sen rajoitetun normatiivisen voiman takia. Raadilla ei ole toimivaltaa määrätä käsiteltävien välineiden voimassa pitämistä, koska sillä ei ole toimivaltaa kumota näitä välineitä, eikä voimassa pitämistä koskevaa toimivaltaa voida käyttää, kun näiden välineiden lainvastaisuutta tutkitaan soveltamatta jättämistä koskevan väitteen esittämisen kautta.
- 55 Flanderin oikeudessa on tosin oikeuskäytäntöön perustuva mahdollisuus siihen, ettei lainvastaisuuteen liitetä seuraamuksia sellaisten perustelujen perusteella, jotka johtuvat oikeusvarmuuden periaatteesta. Raad pohtii, voidaanko tätä oikeuskäytäntöön perustuvaa voimassa pitämistä koskevaa toimivaltaa soveltaa unionin oikeuden näkökulmasta siten, että Raad voi pitää suunnitelman ja/tai ohjelman vaikutukset voimassa väliaikaisesti sellaisen soveltamatta jättämistä koskevan väitteen esittämisen johdosta tehtävän lainmukaisuuden tutkinnan yhteydessä, joka muuten johtaisi päätökseen siitä, ettei normia sovelleta, kun 1) asiassa C-379/15 määritetyt edellytykset täyttyvät ja toimi koskee unionin oikeutta ja 2) DBRC-asetuksen 36 §:n 1 ja 2 momentissa asetetut edellytykset (paitsi edellytys siitä, että kyse on kumotusta päätöksestä) täyttyvät, missä yhteydessä taataan voimassa pitämisen poikkeuksellinen luonne ja rajoitetaan voimassa pitämisen kesto siihen aikaan, joka on ehdottomasti tarpeen lainvastaisuuden korjaamiseksi.

- 56 Tässä yhteydessä Raad huomauttaa, että yksinkertainen soveltamatta jättämistä koskeva päätös, jonka antamiseen sillä on toimivalta edellä mainitun soveltamatta jättämistä koskevan väitteen esittämisen johdosta tehtävän lainmukaisuuden tutkiminnan (jonka oikeusperusta on perustuslain 159 §) perusteella, johtaisi lähtökohtaisesti siihen, että enemmän tuuliturbiineihin mukautetut alakohtaiset ympäristöehdot poistuvat. Tällainen soveltamatta jättämistä koskeva päätös voitaisiin tehdä lupia koskevissa oikeudenkäynneissä, mutta myös niiden ulkopuolella, koska alakohtaisia ympäristöehtoja sovelletaan laitoksissa ja toiminnoissa sitovina miniminormeina. Näiden normien soveltamatta jättämistä koskeva päätös olisi ongelmallinen myös kaikkien niiden lupien lainmukaisuuden kannalta, jotka on myönnetty 31.3.2012 lähtien, ainakin siltä osin kuin ne perustustuvat ratkaisevassa määrin kyseisiin välineisiin. Lupien lainvastaisuutta koskeva väite voitaisiin esittää myös siviilioikeudellisessa menettelyssä tai rikos- tai hallinto-oikeudellisessa voimassa pitämistä koskevassa oikeudenkäynnissä. Soveltamatta jättämistä koskeva päätös on ongelmallinen myös tuuliturbiinien arvioinnin puitteiden oikeusvarmuuden ja siten uusiutuvan energian tuotannon alan tavoitteiden kannalta.
- 57 Uuden kansalliseen oikeuteen sisältyvän säännöksen säätämällä ja voimaantulolla ei myöskään voida lähtökohtaisesti estää soveltamatta jättämistä koskevasta päätöksestä johtuvia ympäristölle haitallisia vaikutuksia, koska tuuliturbiineja koskevia alakohtaisia normeja sisältävän uuden päätöksen antamisella ei periaatteessa voi olla taannehtivaa vaikutusta ja olemassa olevien tuuliturbiinien käyttäminen vaikeutuisi.
- 58 Käsiteltävien välineiden soveltamatta jättämistä koskevasta päätöksestä seuraisi lähtökohtaisesti myös ympäristönsuojelun alaa koskevan unionin oikeuden täytäntöönpanoon liittyvä ympäristölle haitallisempi oikeustyhjiö. Raad huomauttaa tässä yhteydessä, että kaksi käsiteltävää välinettä ovat yhteensopivia niiden direktiivin 2009/28/EY tavoitteiden kanssa, jotka koskevat uusiutuvien energianlähteiden edistämistä, ja että niillä myös saatetaan direktiivin säännökset osaksi Flanderin lainsäädäntöä.
- 59 Alakohtaisten normien ja yleisohjeen soveltamatta jättämistä koskeva päätös voisi myös johtaa laajaan oikeudelliseen epävarmuuteen, joka liittyy muun muassa käytössä olevien tuuliturbiinien ympäristölupien täytäntöönpanokelpoisuuteen.
- 60 Raad toteaa vielä, että vaikka sillä ei ole toimivaltaa käsiteltävien välineiden lainmukaisuuden pitämiseen voimassa väliaikaisesti, sillä on DBRC-asetuksen 36 §:n 1 ja 2 momentin perusteella toimivalta pitää tilapäisesti voimassa ne vaikutukset, jotka luvalla on hankkeelle, kun se kumoaa luvan. Tähän sovelletaan muutamia tiukkoja edellytyksiä, kuten jo edellä mainittiin. Näin ollen Raad pohtii, voiko se siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin antaa kahdeksanteen ennakkoratkaisukysymykseen kieltävän vastauksen, niiden edellytysten perusteella, jotka Flanderin oikeudessa ja unionin oikeudessa asetetaan direktiivin 2001/42/EY vastaisuudesta johtuvan kumoamisen muuttamiselle ajallisesti, pitää kumotun yksittäisen päätöksen oikeusvaikutukset tilapäisesti voimassa.

- 61 Käsiteltävien välineiden oikeusvaikutusten voimassa pitämisestä seuraa, ettei yksittäisten hankkeiden lainmukaisuutta kyseenalaisteta ja että alueelliselle lainsäätäjälle annetaan aikaa niin kauan kuin on ehdottomasti tarpeen direktiivin 2001/42/EY kanssa yhteensopivan uuden lainsäädännön antamiseen. Yksittäisen hankkeen oikeusvaikutusten pitäminen voimassa tilapäisesti sen ajan, joka on ehdottomasti tarpeen, jotta alueellinen lainsäätäjä voi antaa direktiivin 2001/42/EY kanssa yhteensopivaa uutta sääntelyä, tosin vaikuttaa yksittäisen hankkeen lainmukaisuuteen, ja hankkeen hakijan on kyseisen ajanjakson päättyessä jätettävä uusi hakemus. Tämä menettely merkitsee myös sitä, että Raad voi korjata oikeustyhjiön lupia koskevissa oikeudenkäynneissä vain tapauskohtaisesti riidanalaista lupapäätöstä kohti.

TYÖASIAKIRJA