

Tunnistetiedot poistettu

Käännös

C-236/24 - 1

Asia C-236/24

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

29.3.2024

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Raad van State (Belgia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

26.3.2024

Valittajat:

Provincie Oost-Vlaanderen (Itä-Flanderin lääni)

Sogent

Vastapuolet:

KG

WA

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK (ylimmän hallintotuomioistuimen hallintoriita-asioita käsittelevä jaosto)

VII OSASTO

VÄLIPÄÄTÖS

[– –], annettu 26.3.2024,

asioissa I. [– –]

II. [– –],

joissa valittajina I.

FI

ITÄ-FLANDERIN LÄÄNI, [– –]

II.

SOGENT

[– –]

ja vastapuolina

I. + II.

1. KG

2. WA

[– –]

I. Muutoksenhaun kohde

- 1 Kassaatiovalitukset 14.11.2022 ja 15.11.2022, jotka koskevat Raad voor Vergunningsbetwistingenin (lupapäätöksistä tehtäviä valituksia käsittelevä hallintotuomioistuin, jäljempänä Raad) asiassa [– –] 6.10.2022 antaman tuomion [– –] kumoamista.

II. Asian käsittelyn vaiheet

- 2 Kassaatiovalitukset on otettu käsiteltäviksi [– –].

[– –] [oikeudenkäyntiä koskevaa tietoa]

[– –] käsittelyistunto [– –] oli 22.2.2024.

[– –] [oikeudenkäyntiä koskevaa tietoa]

III. Asioiden yhdistäminen

- 3 Kassaatiovalitusten kohteena on sama Raadin tuomio. On aiheellista yhdistää asiat.

IV. Tosiseikat

- 4 1. Valittaja asiassa II on paikallishallinnosta 22.12.2017 annetun asetuksen (Decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017) 231 §:ssä tarkoitettu itsenäinen kunnallinen yritys, jonka Gentin kaupungin on perustanut. Se jätti Gentin kaupunginhallitukselle hakemuksen, joka koskee ympäristölupaa pesulakohteen muuttamista varten, ja liitti hakemukseen hankkeen ympäristövaikutusten arviointia koskevan seulontamuiston.

2. Kunnan ympäristövirkamies totesi 1.9.2020, että hakemus voidaan hyväksyä ja että se on asianmukainen. Hän totesi, että merkittäviä ympäristövaikutuksia ei ole odotettavissa, kuten myös hankkeen ympäristövaikutusten arviointia koskevasta seulontamuistiosta käy ilmi, ja ettei hankkeen ympäristövaikutusten arviointi ole välttämätöntä. Kaupunginhallitus myönsi luvan 10.12.2020.

3. Vastapuolet tekivät ympäristöluvasta oikaisuvaatimuksen. Valittaja asiassa I totesi 3.6.2021 oikaisuvaatimuksen perusteettomaksi ja myönsi luvan.

4. Muutoksenhaun kohteena olevassa tuomiossa todetaan vastapuolien kumoamiskanne 3.6.2021 tehdystä päätöksestä perustelluksi, kumotaan kyseinen päätös ja evätään ympäristölupa.

V. Kummankin kassaatiovalituksen ainoan valitusperusteen ensimmäisen osan tutkiminen

Yhteenveto valitusperusteen osasta

- 5 Valittajilla on kassaatiomenettelyssä täysin sama valitusperuste, jonka mukaan tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU (jäljempänä hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettu direktiivi) 4 artiklaa ja 9 a artiklaa ja ympäristöluvasta 25.4.2014 annetun asetuksen (Decreet betreffende de omgevingsvergunning van 25 april 2014, jäljempänä OVD) 15/1 §:ää, 9 §:ää ja 20 §:ää on rikottu.

Valitusperuste kohdistuu muutoksenhaun kohteena olevassa tuomiossa tehtyyn arviointiin, jonka mukaan ympäristölupahakemusta ei voitu tehdä kaupunginhallitukselle, koska OVD:n 15/1 §:n 1 momentin perusteella deputatie van de provincieraad (lääninhallitus) on tätä varten toimivaltainen ensimmäisenä hallintoasteena. Tämä arviointia perustellaan muutoksenhaun kohteena olevassa tuomiossa seuraavasti:

”Kantajat ovat näyttäneet riittävällä todennäköisyydellä toteen, että OVD:n 15/1 §:n 1 momentissa säädetty edellytys siitä, että hankkeesta on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi ja ettei selostusvelvollisuudesta ole saatu vapautusta tästä hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 9 a artiklan mukaisen tulkinnan perusteella, tarkoittaa, että sitä sovelletaan myös, jos hankkeesta on aluksi laadittava hankkeen ympäristövaikutusten arviointia koskeva tarkastusmuistio, eikä siis ole ilmeistä, että sitä varten ei selvästi tehdä minkäänlaista hankkeen ympäristövaikutusten arviointia. Muutoksenhaun kohteena oleva päätös on puutteellinen, koska se ei sisällä edellä mainituista kantajien valituksessa olevista tätä koskevista perusteluista huolimatta minkäänlaisia perusteluja.

Hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin tarkoituksena on alistaa vaikutusten arviointiin hankkeet, joilla on laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä

ympäristövaikutuksia, ennen luvan myöntämistä (hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettu direktiivin 2 artikla ja mm. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.9.2000, C-287/98, Linster; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 4.5.2006, C-290/03, Barker; unionin tuomioistuimen tuomio 24.3.2011, C-435/09, komissio vastaan Belgia). Kyseisen direktiivin johdanto-osan (toisessa) perustelukappaleessa perustellaan tätä sen toteamisella, että 'Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 191 artiklan mukaisesti unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä ja ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava', jolloin 'ympäristöön kohdistuvat vaikutukset olisi otettava huomioon mahdollisimman aikaisessa vaiheessa kaikessa teknisessä suunnittelussa ja päätöksenteossa'. Asianomaiset hankkeet määritellään hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 4 artiklassa, joka koskee hankkeita, jotka alistetaan täysin direktiivin 5–10 artiklan mukaisesti tehtävään arviointiin (direktiivin liitteessä I tarkoitetut hankkeet), ja hankkeita, joiden osalta jäsenvaltioiden on tapauskohtaisesti selvittämällä määritettävä vahvistamiensa raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla tai molempien menettelyn soveltamisen perusteella, arvioidaanko hanke 5–10 artiklan mukaisesti (direktiivin liitteessä II tarkoitetut hankkeet). Hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa direktiivissä ei siis säädetä yksinomaan velvoitteesta, joka koskee hankkeen ympäristövaikutusten arviointia ja direktiivin 5–10 artiklan mukaisesti tehtävää arviointia, kun on todettu, että ympäristövaikutusten arviointia vaaditaan, vaan myös velvoitteesta selvittää tapauskohtaisesti ja/tai vahvistettujen raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla, onko hankkeella todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia ja vaaditaanko sille ympäristövaikutusten arviointia (hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 4 artiklan 2–6 kohta).

Hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 9 a artiklassa säädetään lisäksi hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin tehokkaaseen vaikutukseen liittyvästä yleisestä ei eturistiriitaa -periaatteesta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltainen viranomainen tai toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat 'tästä direktiivistä johtuvat velvoitteet' puolueettomasti eivätkä joudu eturistiriitatilanteeseen, ja jos toimivaltainen viranomainen on myös hankkeen toteuttaja, jäsenvaltioiden on hallinnollisen toimivallan järjestelmässään vähintään eriytettävä asianmukaisesti 'tästä direktiivistä johtuvia velvoitteita toteuttavien viranomaisten ne tehtävät', jotka aiheuttavat eturistiriitoja. Tämän artiklan sanamuodosta käy ilmi, että sen tavoitteena on taata toimivaltaisen viranomaisen tai toimivaltaisten viranomaisten puolueettomuus ja välttää eturistiriidat kaikissa hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetusta direktiivistä johtuvissa tehtävissä, ja siten periaatteessa myös tehtävissä, jotka liittyvät tarkastusvelvollisuuteen, jonka perusteella selvitetään, onko hankkeella

todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia ja vaaditaanko sille ympäristövaikutusten arviointia. Hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 9 a artiklan yleinen tarkoitus vahvistetaan direktiivin 2014/52/EU johdanto-osan (25) perustelukappaleessa, jolla tämä artikla lisättiin hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun direktiiviin. Siinä todetaan, että 'toimivaltaisten viranomaisten puolueettomuus olisi varmistettava' ja että 'eturistiriitoja voitaisiin ehkäistä muun muassa eriyttämällä toimivaltaisen viranomaisen ja hankkeen toteuttajan tehtävät', ja 'jos toimivaltainen viranomainen on myös hankkeen toteuttaja, jäsenvaltioiden olisi hallinnollisen toimivallan järjestelmässään vähintään eriytettävä asianmukaisesti direktiivistä 2011/92/EU johtuvia velvoitteita toteuttavien viranomaisten ne tehtävät, jotka aiheuttavat eturistiriitoja'. Siinä viitataan uudelleen hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetusta direktiivistä johtuviin tehtäviin ilman, että siinä tehdään ero sellaisten hankkeiden, joille on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi, ja sellaisten hankkeiden välillä, joille jäsenvaltioiden on määritettävä tutkimusten pohjalta tai vahvistettujen raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla, vaaditaanko niille ympäristövaikutusten arviointia. Toteamus siitä, että hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 9 a artikla on sijoitettu saman direktiivin ympäristövaikutusten arviointia koskevien 5–10 artiklan väliin, ei rajoita sen yleistä tarkoitusta. Tässä yhteydessä voidaan myös viitata direktiivin 2014/52/EU johdanto-osan (41) perustelukappaleeseen, jossa todetaan, että 'tämän direktiivin tavoite' on 'vähimmäisvaatimusten vahvistaminen hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnille ympäristön ja ihmisten terveyden korkeatasoisen suojelun varmistamiseksi'.

Hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettu direktiivi on saatettu osaksi Flanderin lainsäädäntöä ympäristöpolitiikkaa koskevista yleisistä säännöksistä 5.4.1995 annetun Flanderin asetuksen (Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid) (jäljempänä DABM-asetus) VI osastolla. Sen III luvussa säädetään, että 'ennen hankkeen kohteena olevaa luvanvaraista toimintaa koskevan luvan myöntämistä hankkeet alistetaan ympäristövaikutusten arviointiin tässä luvussa määritetyissä tapauksissa' (DABM-asetuksen 4.3.1 §), ja 'ympäristövaikutusten arviointiselostus' tarkoittaa tässä yhteydessä 'menettelyä, joka johtaa tai ei johda toimintaa koskevan ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laatimiseen ja hyväksyntään ja tarvittaessa sen käyttöön apuvälineenä kyseistä toimintaa koskevan päätöksenteon yhteydessä' (DABM-asetuksen 4.1.1 §:n 1 momentin 1 kohta). Flanderin hallitus viittaa tässä yhteydessä DABM-asetuksen liitteessä II esitettyjen perusteiden pohjalta vastaavasti 'sellaisten hankkeiden luokkiin, joista on laadittava hankkeen ympäristövaikutusten arviointi tämän luvun mukaisesti', 'muihin kuin 1 kohdassa mainittujen luokkien hankkeisiin, joille on laadittava tämän luvun mukaisesti hankkeen ympäristövaikutusten arviointi tai perusteltu pyyntö selostusvelvollisuudesta vapauttamiseksi' ja 'muihin kuin 1 ja 2 kohdassa mainittujen luokkien

hankkeisiin, joille on laadittava tämän luvun mukaisesti hankkeen ympäristövaikutusten arviointi tai hankkeen ympäristövaikutusten tarkastusmuistio’ (DABM-asetuksen 4.3.2 §:n 1, 2 ja 2bis momentti). Lisäksi siinä säädetään, että ’viranomaisen, joka päättää lupahakemuksen käsiteltäväksi ottamisesta ja täydellisyydestä 4.3.2 §:n 2bis momentissa mainituissa tapauksissa, joissa on laadittu hankkeen ympäristövaikutusten tarkastusmuistio, tekee yhdessä lupahakemuksen käsiteltäväksi ottamista ja täydellisyyttä koskevan päätöksen kanssa päätöksen siitä, onko laadittava hankkeen ympäristövaikutusten arviointi’, kun taas ’aloitteen tekijä voi jättää viranomaiselle perustellun hakemuksen selostusvelvollisuudesta vapauttamisesta 4.3.2 §:n 2 momentissa mainituissa tapauksissa’ (DABM-asetuksen 4.3.3 §:n 2 ja 3 momentti).

Hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin tarkastusmuistio on (perustelut sisältävä) asiakirja, jossa todetaan, aiheutuuko hankkeesta merkittäviä vaikutuksia ihmisille ja ympäristölle (hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun asetuksen 1 §:n 5 kohta). Viranomaisen on oltava mahdollista arvioida asiakirjan perusteella tietojaan ja ammattiasemaansa hyväksi käyttäen ja DABM-asetuksen liitteen II pohjalta, missä määrin hakemuksesta aiheutuu vaikutuksia ihmisille ja ympäristölle, ja onko sille laadittava hankkeen ympäristövaikutusten arviointi vai ei. Toimivaltaisen viranomaisen on tarkastuspäätöstä tehdessään arvioitava hakemusta konkreettisesti DABM-asetuksen liitteessä II olevien perusteiden perusteella, ja sen päätöksestä on käytävä asianmukaisesti ilmi, miksi sen arvion mukaan odotettavissa on (tai ei ole) merkittäviä ympäristövaikutuksia ja hankkeen ympäristövaikutusten arviointia vaaditaan (tai ei vaadita) (OVD:n täytäntöönpanosta 27.11.2015 annetun Flanderin hallituksen asetuksen (besluit van Vlaamse regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het OVD) 66 §:n 2 momentti). Näin ollen hankkeiden mahdollisten merkittävien ympäristövaikutusten tarkastus on perustana määritettäessä, onko hankkeesta laadittava ympäristövaikutusten arviointi, ja se on siten osa ’menettelyä, joka johtaa tai johda toimintaa koskeva ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laatimiseen ja hyväksyntään’. Jos tarkastusprosessia ympäristövaikutusten arviointiselostuksen tehtävänä tai osana rasittaisi eturistiriita sen takia, että toimivaltainen viranomaisen on myös hankkeen toteuttaja, se on siten omiaan vaikuttamaan lopulliseen arviointiin siitä, onko ympäristövaikutusten arviointi toteutettava. Edellä mainitun perusteella hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 9 a artiklan ei eturistiriitaa -periaatteen soveltamista ei saa rajoittaa hankkeisiin, jotka alistetaan direktiivin 4 artiklan nojalla ’suoraan’ ympäristövaikutusten arviointiin, lukuun ottamatta vapautusta (DABM-asetuksen 4.3.2 §:n 1 ja 2 momentti), vaan myös tarkastusvelvollisuuden alaiset hankkeet (DABM-asetuksen 4.3.2 §:n 2 momentti) kuuluvat sen soveltamisalaan. Tällaisilla tarkastusvelvollisuuden alaisilla hankkeilla ei ole niitä koskevan luvan jättämishetkellä mitään ilmeistä varmuutta siitä, ettei hankkeen ympäristövaikutusten arviointia ole laadittava, koska hankkeen ympäristövaikutusten arviointia koskeva tarkastusmuistio on vielä

konkreettisesti tutkittava ja arvioitava. Myös tämä velvoite, joka johtuu myös hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetusta direktiivistä, on voitava toteuttaa sellaisen viranomaisen toimesta, joka voi toteuttaa sen puolueettomasti ja joka ei siis joudu eturistiriitatilanteeseen. Tarkastusvelvollisuuden alaiset hankkeet kuuluvat OVD:n 15/1 §:n 1 momentin sanamuodon, luettuna yhdessä hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 9 a artiklan kanssa, siten myös sen soveltamisalaan, ja periaatteessa ensimmäinen hallintoaste, jolle ne on jätettävä ja joka ne tutkii, on lääninhallitus, jos kaupunginhallitus on hankkeen aloitteen tekijä ja hakija. Se seikka, että OVD:n 15/1 §:n perustelut puhuvat tätä vastaan, ei ole esteenä tällaiselle tulokinnalle, koska asetuksen, jolla direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, valmisteluasiakirjoissa esitetyt perustelut eivät ole etusijalla sen säännöksiin nähden, vaan jäsenvaltioiden on kunnioitettava niitä.

Toteamus, jonka mukaan kunnan ympäristövirkamiehen velvoite tarkastusvelvollisuuden alaisten hankkeiden yhteydessä on tutkia hakemukseen liittyvä hankkeen ympäristövaikutusten arviointia koskeva tarkastusmuistio ja päättää sen perusteella, onko hankkeesta laadittava ympäristövaikutusten arviointi, jos hakemuksen jättää toimivaltainen viranomaisen itse (OVD:n 20 §:n 2 momentti), ei johda hankkeen ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 9 a artiklan ei eturistiriitaa -periaatteen valossa toiseen tulokseen. Ensimmäisessä hallintoasteessa ei näin ollen lupamenettelyn järjestämisen yhteydessä asianmukaisesti eriytetä niitä tehtäviä, jotka aiheuttavat eturistiriitoja, sen toteuttaessa velvoitteita hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin perusteella, minkä seurauksena ei ole taattu, että toimivaltaiset viranomaiset voivat toteuttaa tästä direktiivistä johtuvia velvoitteita puolueettomasti eivätkä joudu eturistiriitatilanteeseen hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 9 a artiklan tavoitteen mukaisesti. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö (tuomio asiassa C-474/10) osoittaa, että asianmukainen eriyttäminen edellyttää todellista autonomiaa, mikä merkitsee sitä, että elimellä, joka on nimetty toteuttamaan hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetusta direktiivistä johtuvia velvoitteita, on omat hallinnolliset resurssit ja henkilöresurssit ja että se kykenee siten suorittamaan sille annetut tehtävät, ja erityisesti esittämään objektiivisesti mielipiteensä viranomaisen, johon se kuuluu, hakemasta hankkeesta. Vaikka kunnan ympäristövirkamies suorittaa tehtäviään OVD:n perusteella riippumattomasti ja puolueettomasti eikä niiden suorittamisesta saa aiheutua haittaa (OVD:n 9 §:n 2 momentti), ei ole osoitettu, että kyseisellä virkamiehellä on todellinen autonomia ja että hänellä on asianmukaiset omat hallinnolliset resurssit tai henkilöresurssit kunnan hankkeen ympäristövaikutusten arviointia koskevan tarkastusmuistion arvioimiseksi ja päätöksen tekemiseksi sen perusteella siitä, vaaditaanko hankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laatimista. Kunnan ympäristövirkamiehen nimittää kunta kunnanvaltuuston oman henkilökunnan tai kuntayhtymän henkilökunnan päätöksellä (OVD:n

9 §:n 2 momentti), ja kunnansihteeri voi hoitaa hänen tehtäväänsä tilapäisesti enintään 12 kuukauden ajan, jos kunnassa tai kuntayhtymässä ei ole kunnan ympäristövirkamiestä (OVD:n 9 §:n 3 momentti). Tästä näkökulmasta katsottuna kyseinen virkamies ei voi arvioida puolueettomasti sitä, velvoittaako kunnan (tosiasiallisesti) hakema hanke ympäristövaikutusten arviointiin, varsinkin kun kyseisen virkamiehen on hoidettava virkaansa henkilöstön jäsenenä eettisten oikeuksien ja velvollisuuksien mukaisesti lojaalilla ja oikealla tavalla ja hänen on tässä yhteydessä annettavan panoksensa aktiivisella ja rakentavalla tavalla toimeksiannon ja kunnan tavoitteiden toteuttamiseksi (paikallishallinnosta 22.12.2017 annetun asetuksen (decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur) 188 §). Gentin kaupunginhallitus on tästä päätelmästä huolimatta ensimmäisenä hallintoasteena 10.12.2020 tekemässään lupapäätöksessä tosiasiallisesti (uudelleen) itse arvioinut hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin laatimistarvetta yhtymällä hankkeen ympäristövaikutusten arviointia koskevan tarkastuksen näkökulmasta kunnan ympäristövirkamiehen siitä 4.12.2020 antamaan lausuntoon.

--

Edellä todettu huomioon ottaen kantajat eivät ole asianmukaisesti osoittaneet, että lääninhallitus oli OVD:n 15/1 §:n 1 momentin perusteella toimivaltainen ensimmäisenä hallintoasteena hakemuksen suhteen, koska hakemus koskee kunnallista hanketta, jossa Gentin kaupunginhallitus on aloitteen tekijä ja (tosiasiallinen) (kanssa)hakija, kun ei ole ilmeistä, ettei hankkeesta selvästi ole laadittava hankkeen ympäristövaikutusten arviointia.”

- 6 Valitusperusteen ensimmäisessä osassa valittajat vetoavat OVD:n 15/1 §:ään, jossa säädetään, ettei kaupunginhallitus voi arvioida omaa hakemustaan, jos ”hankkeesta on tehtävä ympäristövaikutusten arviointiselostus eikä selostusvelvollisuudesta ole saatu vapautusta”. Valittajien mukaan tämä säännös osoittaa yksiselitteisesti, että yksinomaan lääninhallitus voi olla toimivaltainen, jos hankkeesta on laadittava ympäristövaikutusten arviointiselostus, ja ettei lääninhallitus voi näin ollen olla toimivaltainen, jos hanke on ainoastaan tarkastusvelvollisuuden alainen. Valittajat viittaavat tältä osin säännöksen lainvalmisteluasiakirjoihin.

Arvioimalla, että tarkastusvelvollisuuden alaiset hankkeet kuuluvat hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 9 a artiklan soveltamisalaan, ja päättelemällä siitä, että OVD:n 15/1 §:ää on tulkittava sen mukaisessa merkityksessä, valittajat katsovat, että kyseisen säännöksen tulkinta muutoksenhaun kohteena olevassa tuomiossa on lainvastainen.

Muutoksenhaun kohteena oleva tuomio rikkoisi näin ollen OVD:n 15/1 §:ää.

- 7 Valittajat pyytävät vähintään ennakkoratkaisukysymyksen esittämistä unionin tuomioistuimelle hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 9 a artiklan tulkinnasta ja soveltamisalasta.

Arviointi

- 8 OVD:n 15/1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Lääninhallituksella on kuitenkin toimivalta ottaa käsiteltäväksi sellaista hanketta tai hankkeen muuttamista koskeva lupahakemus ja tehdä siitä päätös, jonka osalta kaupunginhallitus on toimivaltainen 15 §:n mukaisesti, jos seuraavat kaksi edellytystä täyttyvät:

1. hankkeesta on tehtävä ympäristövaikutusten arviointiselostus, eikä selostusvelvollisuudesta ole myönnetty vapautusta;
2. kaupunginhallitus on hankkeen alullepanija ja hakija.”

Tämä säännös annettiin hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 9 a artiklaan sisältyvän niin sanotun ei eturistiriitaa -periaatteen saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Mainitussa artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltainen viranomainen tai toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat tästä direktiivistä johtuvat velvoitteet puolueettomasti eivätkä joudu eturistiriitatilanteeseen. Jos toimivaltainen viranomainen on myös hankkeen toteuttaja, jäsenvaltioiden on hallinnollisen toimivallan järjestelmässään vähintään eriytettävä asianmukaisesti tästä direktiivistä johtuvia velvoitteita toteuttavien viranomaisten ne tehtävät, jotka aiheuttavat eturistiriitoja.”

- 9 Asetuksen 15/1 §:n 1 momentista seuraa, että kaupunginhallituksen sijasta lääninhallitus ottaa käsiteltäväksi kyseisen kaupunginhallituksen esittämän lupahakemuksen vain, jos hakemuksen jättämishetkellä on jo osoitettu, että hanke kuuluu ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laatimisvelvollisuuden piiriin.

Jos lainsäädännön mukaan hankkeeseen sovelletaan ainoastaan velvollisuutta laatia hankkeen ympäristövaikutusten arviointia koskeva tarkastusmuistio, velvollisuutta laatia ympäristövaikutusten arviointiselostus ei vahvisteta hakemuksen jättämishetkellä.

Lupahakemuksen hyväksyttävyydestä ja täydellisyydestä päättävä viranomainen voi päättää, että ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laatiminen asetetaan hankkeen edellytykseksi (DABM-asetuksen 4.3.3 §:n 2 momentti).

Näin ollen kaupunginhallituksen lupahakemus hankkeesta, josta on laadittava vain hankkeen ympäristövaikutusten arviointia koskeva tarkastusmuistio, on

toimitettava samalle kaupunginhallitukselle, minkä jälkeen kunnan ympäristövirkamies päättää, onko hankkeesta laadittava ympäristövaikutusten arviointiselostus (DABM-asetuksen 20 §). Kunnan ympäristövirkamiehen päätös ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laatimisen tarpeellisuudesta johtaa automaattisesti hakemuksen puutteellisuuteen ja lupamenettelyn päättymiseen (DABM-asetuksen 21 §:n 2 momentti). Jos kunnan ympäristövirkamies päättää, että ympäristövaikutusten arviointiselostusta ei tarvitse laatia, kaupunginhallitus ratkaisee lupahakemuksen ensimmäisenä hallintoasteena.

OVD:n 15/1 §:n 1 lainvalmisteluasiakirjat vahvistavat lainsäätäjän aikomuksen ”olla soveltamatta [hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin] 9 a artiklassa mainittua ei eturistiriitaa -periaatetta ympäristövaikutusten arviointia koskevan tarkastusvelvollisuuden alaisten hankkeiden lupamenettelyyn”. [– –]

Muutoksenhaun alainen tuomio, jossa katsottiin, että sellaista hanketta koskevaa lupahakemusta, jonka alullepanija on kaupunginhallitus ja josta on laadittava ainoastaan hankkeen ympäristövaikutusten arviointia koskeva tarkastusmuistio, ei ole toimitettava samalle kaupunginhallitukselle vaan lääninhallitukselle, on näin ollen OVD:n 15/1 §:n 1 momentin vastainen.

- 10 Tähän ei vaikuta se mahdollinen seikka, että hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 9 a artikla estäisi kunnan ympäristövirkamiestä päättämästä, onko ympäristövaikutusten arviointiselostus laadittava kunnan hankkeista, joista on laadittava ainoastaan hankkeen ympäristövaikutusten arviointia koskeva tarkastusmuistio. Kyseisessä hypoteesissa edellä mainitun 9 a artiklan saattaminen osaksi Flanderin lainsäädäntöä on ollut puutteellista, koska siinä ei ole säädetty 9 a artiklassa tarkoitettujen eturistiriitoja aiheuttavien tehtävien asianmukaisesta eriyttämisestä.

Edellä mainittua OVD:n 15/1 §:ää ei voida tulkita tavalla, joka on sen sanamuodon ja tarkoituksen vastainen, edes direktiivin mukaisen tulkinnan verukkeella. Kyseistä säännöstä ei voida myöskään tulkita siten, että siinä säädetty eturistiriitoja aiheuttavien tehtävien asianmukainen eriyttäminen, kun ympäristövaikutusten arviointiselostus on laadittava, ulotetaan tilanteeseen, jossa on laadittava pelkkä hankkeen ympäristövaikutusten arviointia koskeva tarkastusmuistio.

Edellä mainitun 9 a artiklan välitön oikeusvaikutus huomioon ottaen kyseinen säännös voi olla siinä tapauksessa, että se on saatettu puutteellisesti osaksi Flanderin lainsäädäntöä, sen jälkeen, kun pätemättömät perustelut on korvattu, perusteena muutoksenhaun kohteena olevan tuomion oikeudelliselle perusteltavuudelle siten, ettei valittajilla ole siinä hypoteesissa valitusperusteen osaan liittyvää intressiä.

- 11 Kysymys siitä, onko hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettu direktiivin 9 a artikla saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä,

riippuu kyseisen säännöksen soveltamisalasta. Esiin tulee erityisesti kysymys siitä, onko säädettävä, että tässä säännöksessä tarkoitettu ”asianmukainen eriyttäminen” koskee myös sen arvioimista, alistetaanko hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen tarkastusvelvollisuuden alaiset hankkeet ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laatimisvelvollisuuden piiriin.

On asianmukaista esittää tästä asiasta ennakkoratkaisukysymys unionin tuomioistuimelle.

VÄLIPÄÄTÖS

1. Yhdistetään asiat [– –].
2. Euroopan unionin tuomioistuimelle esitetään seuraava ennakkoratkaisukysymys:

Onko tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU 9 a artiklaa, joka on lisätty 16.4.2014 annetulla direktiivillä, tulkittava siten, että tilanteissa, joissa toimivaltainen elin on myös hankkeen toteuttaja, niiden direktiivistä johtuvia velvoitteita toteuttavien viranomaisten ne tehtävät, jotka aiheuttavat eturistiriitoja, asianmukainen eriyttäminen on tehtävä myös sen arvioimista varten, alistetaanko kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen hankkeiden direktiivin 5–10 artiklan mukaiseen arviointiin?

3. [– –] [loppulauseimat ja allekirjoitus]