GEDEPUTEERDE STATEN VAN NOORD-HOLLAND

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
5 päivänä maaliskuuta 1998 *

1. Haarlemmerliede en Spaarnwoulden kunnanvaltuusto hyväksyi 21.9.1992 Ruigoord 1992 -nimisen yleiskaavan. Pohjois-Hollannin maakuntaneuvosto vahvisti sen 18.5.1993 tekemällään päätöksellä. Kaava koskee pinta-alaltaan noin 6,5 km² suuruista aluetta, jolle sen mukaan on mahdollista sijoittaa pääasiallisesti satama ja teollisuusalue ja jolla laajennetaan tämän alueen itäpuolella sijaitsevaa Amsterdamin läntistä satama-aluetta.

2. Ruigoord 1992 -yleiskaavalla korvataan Landelijk gebied 1968 -kaava, joka koskee samaa aluetta. Eri kantajat riitauttivat 18.5.1993 tehdyn päätöksen laillisuusperusteella nostaen kanteen Nederlandse Raad van Statessa (hallinto-oikeudellisia asioita käsittelevässä jaostossa) ja väittäen, että — toisin kuin tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetussa neuvoston direktiivissä 85/337/ETY [1] säädetään — tässä yleiskaavassa hyväksyttyjen järjestelyjen ympäristövaikutuksia ei ollut arvioitu ennen tämän päätöksen tekemistä.

3. Nederlandse Raad van State toteaa, että riidanalaisessa suunnitelmassa esitetyn kaltainen kaavoitus kuuluu kansallisessa lainsäädännössä säädetyn ympäristövaikutusten arvioinnin soveltamisalueelle, mutta että tässä tapauksessa tällainen arviointi ei tämän lainsäädännön mukaan ole pakollista, koska siinä säädetään, ettei arviointia ole tarpeen suorittaa sellaisten kaavojen osalta, joille ei muuteta aikaisempia kaavoja. Nyt esillä olevassa asiassa ei ole väitetty, että Ruigoord 1992 -yleiskaavalla muutettaisiin Landelijk gebied 1968 -kaavaa tai Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1979-taikka Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1987 -nimisiä seutukaavoja, joiden toteuttaminen ei koskaan ole edennyt pitemmälle kuin siihen, että osa kyseisestä alueesta täytettiin hiekalla 1960-luvun loppupuolella.

4. Koska Nederlandse Raad van State oli epävarma tämän lainsäädännön yhteensoveltuvuudesta direktiivin kanssa, se lykkäsi asian käsittelyä 12.3.1996 tekemällään päätöksellä ja esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 175, s. 40, jäljempänä direktiivi.

neuvoston direktiivin 85/337/ETY mukaan sallittua, että direktiivin liitteessä I mainittuun hankkeeseen myönnetään lupa ilman, että lupapäätöksen valmistelun aikana olisi suoritettu direktiivissä tarkoitettu ympäristövaikutusten arviointi, kun lupa koskee hanketta, johon oli myönnetty lupa jo ennen 3.7.1988, mutta tätä lupaa ei ollut käytetty eikä sitä koskevaa päätöstä valmisteltaessa ollut suoritettu direktiivin vaatimukset täyttävää ympäristövaikutusten arviointia?"

5. Muistutan heti aluksi, että direktiivin — jonka täytäntöönpanolle asetettu määräaika päättyi 3.7.1988 — 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "[J]äsenvaltioiden 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. Tässä tarkoitetut hankkeet määritellään 4 artiklassa.".

6. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jollei direktiivin 2 artiklan 3 kohdan säännöksestä, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat poikkeustapauksissa olla kokonaan tai osittain soveltamatta tiettyyn hankkeeseen tämän direktiivin säännöksiä, muuta johdu, "liitteessä I mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet arvioidaan 5—10 artiklan mukaisesti". Liitteessä I olevassa 8 kohdassa mainitaan "[K]auppasatamat sekä myös sisävesiväylät ja sisävesiliikenteen satamat suuremmille kuin 1 350 tonnin aluksille".

7. "Luvalla" tarkoitetaan direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan "toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen".

8. Sitten totean, että *Wet op de Ruimtelijke Ordening*in (Alankomaiden yleiskaavaa koskeva laki) säännösten mukaan kyseisen kunnanvaltuuston toimivaltaan kuuluu hyväksyä yleiskaava, joka on alistettava maakuntaneuvoston vahvistettavaksi. Myös maakuntaneuvosto voi hyväksyä maakunnan yhtä tai useampaa osaa tai koko maakunnan aluetta koskevan seutukaavan, josta ilmenee pääpiirteittäin kaavoitetun alueen tuleva kehitys, ja se voi oikaista jo laadittua seutukaavaa ja lisäksi velvoittaa kunnanvaltuuston hyväksymään yleiskaavan tai oikaisemaan sitä.

9. Puuttumatta sen yksityiskohtaisemmin niihin lakiteksteihin, joilla direktiivi on pantu täytäntöön Alankomaiden oikeudessa, huomautan lopuksi, että näihin sisältyy 20.5.1987 annettu *Besluit milieu-effectrapportage* (ympäristövaikutusten arviointikertomuksen laatimista koskeva asetus, jäljempänä asetus), joka tuli voimaan 1.9.1987. Tässä asetuksessa säädetään, että ympäristövaikutusten arviointi on suoritet-

tava ennen kuin direktiivin liitteessä I olevassa 8 kohdassa tarkoitetunlaisen sataman rakentamisesta päätetään.

10. Asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ympäristövaikutusten arviointia ei ole pakko suorittaa, jos toiminto jo sisältyy voimassa olevaan muutos- tai maankäyttösuunnitelmaan, tai jos näitä suunnitelmia muutettaessa tai uusia muutos- tai maankäyttösuunnitelmia vahvistettaessa tälle toiminnolle määrätty alue on pääasiallisesti sama kuin ennen.

11. Arvioinnista vapauttaminen ei millään tavoin vapauta Alankomaiden hallitusta velvoitteista, joita jäsenvaltioille on direktiivissä asetettu. Jäsenvaltioille on direktiivissä annettu direktiivin täytäntöönpanoa koskeva harkintavalta, ja arvioinnista vapauttaminen kuuluu tämän harkintavallan piiriin. Oikeusvarmuuden, tarvittavan luottamuksensuojan ja suhteellisuusperiaatteen asettamien vaatimusten varmistamiseen liittyvillä seikoilla voidaan perustella sitä, ettei sellaisten hankkeiden, joille on etukäteen myönnetty lupa, toteuttamista vaaranneta eikä viivästytetä kaikkine tästä aiheutuvine kuluineen vain siitä syystä, että 3.7.1988 jälkeen annettu lupa korvataan ennen tätä ajankohtaa ja täysin tuolloin voimassa olleiden sääntöjen mukaisesti suoritetun menettelyn päätteeksi annetulla luvalla.

12. Esillä olevan riita-asian tosiasiat ovat siis selvät. Ruigoord 1992 -yleiskaavassa määrätään kaavoitusjärjestelyistä, joiden edellytyksenä on sekä direktiivin että kansallisen lainsäädännön mukaan se, että niiden ympäristövaikutukset arvioidaan.

13. Tätä arviointia ei kuitenkaan ole suoritettu eikä sitä kansallisen lainsäädännön mukaan ollut pakko suorittaa, sillä kyseisistä järjestelyistä oli jo määrätty aikaisemmassa kaavassa, joka oli hyväksytty ennen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä ja jonka ympäristövaikutuksia ei ollut arvioitu.

14. Asiaa ensimmäistä kertaa tarkasteltaessa vaikuttaa vähemmän selvältä, onko päätöksiä, joilla Landelijk gebied 1968- ja Ruigoord 1992 -kaavat vahvistettiin, pidettävä direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina "lupina". Kansallinen tuomioistuin ei epäile tätä ja juuri siksi se on esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen. Hollantilaisten eri asianosaisten esittämissä kirjallisissa huomautuksissa ei myöskään näytä mitenkään epäiltävän tätä. Kaikki lähtevät implisiittisesti siitä, että kyseessä on direktiivissä tarkoitettu "lupa" ja tästä seuraa, että kansallisessa tuomioistuimessa vireillä oleva riita on ratkaistava niiden velvoitteiden nojalla, joita direktiivissä asetetaan jäsenvaltioille.

15. Itävallan hallitus ja komissio eivät sitä vastoin ole tätä mieltä. Ensin mainittu väittää, ettei direktiiviä voida soveltaa yleiskaavoihin ja ettei yhteisöjen tuomioistuimen näin ollen ole syytä vastata ennakkoratkaisukysymykseen. Tämän näkemyksen tueksi Itävallan hallitus esittää, että juuri sen vuoksi, etteivät tällaiset kaavat kuulu direktiivin soveltamisalaan, komissio laatii parhaillaan direktiiviehdotusta, joka koskee "ympäristövaikutusten arvioinnin käsitettä" ja jolla on tarkoitus säädellä ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja aihekohtaisia hankkeita sekä ennen direktiivin voimaantuloa aloitettuja ympäristöohjelmia.

16. Komissio katsoo Alankomaiden lainsäädäntöä koskevaan selvitykseensä nojautuen, että yleiskaavaa ei missään tapauksessa voida pitää lupana, joka velvoittaisi ympäristövaikutusten arviointiin, koska tämä velvollisuus on vasta myöhemmässä vaiheessa, kun hankkeen toteuttajalle annetaan hankkeen toteuttamiseen tarvittava lupa.

17. Koska ennakkoratkaisukysymyksestä ilmenevästä oikeudellisesta tilanteesta on esitetty eriäviä käsityksiä, yhteisöjen tuomioistuin on pyytänyt Alankomaiden hallitusta, Pohjois-Hollannin maakuntaneuvostoa, Amsterdamin kaupunkia ja komissiota "selvittämään kirjallisesti ne oikeudelliset vaikutukset, joita maakuntaneuvoston vahvistamalla seutukaavalla on Alankomaiden lainsäädännön mukaan erityisesti silloin kun hankkeen toteuttaja on nimenomaisesti mainittu vahvistamispäätöksessä ja kun päätökseen sisältyy neuvoston direktiivin 85/337/ETY 1 artiklassa tarkoitettu lupa, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään kyseisen kaavan toteuttamiseen, sekä sen, pysyykö lupa tässä tapauksessa voimassa yhtä pitkään kuin päätös, jolla kyseinen kaava on vahvistettu."

18. Yhteisöjen tuomioistuimelle saapuneista vastauksista ilmenee, etteivät esitetyt kaksi näkemystä ole kuitenkaan siinä määrin vastakkaisia, kuin asiaa ensimmäistä kertaa tarkasteltaessa olisi voitu luulla.

19. Komissio ei nimittäin enää sulje pois mahdollisuutta, että yleiskaavaan voi Alankomaiden lainsäädännön mukaan sisältyä suunniteltujen töiden toteuttamislupa ja Alankomaiden hallitus ja hollantilaiset asianosaiset täsmentävät, että jos mainitut työt todellisuudessa toteutetaan, myös rakennuslupa on tarpeen, mutta että hallintoviranomaisen toimivalta on tällöin sidottua. Sen on näet annettava lupa, jos sille esitetty hake-

mus täyttää kaikki kaavalle asetettavat vaatimukset ja tästä seuraa, että ainoa menettely, jossa hallintoviranomainen voi harkintavaltaa käyttäessään ottaa huomioon ympäristöön liittyvät seikat, on kaavan vahvistamismenettely.

20. Kun otetaan huomioon nämä tarkennukset ja se seikka, että Alankomaiden viranomaiset ja tuomioistuimet tulkitsevat tietysti parhaiten Alankomaiden lainsäädäntöä, olen sitä mieltä, että yhteisöjen tuomioistuimen on syytä vastata ennakkoratkaisukysymykseen pitäen selvitettynä — kuten Raad van State on tehnyt —, että Alankomaissa voidaan Landelijk gebied 1968- ja Ruigoord 1992 -tyyppisten kaavojen vahvistamispäätöksiä pitää direktiivin 1 artikan 2 kohdassa tarkoitettuina lupina.

21. Kansallinen tuomioistuin on esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen mitä ilmeisimmin siitä syystä, että direktiivissä ei anneta suoraa vastausta sen käsiteltävänä olevaan kysymykseen. Direktiivissä ei millään tavoin käsitellä lupaa, jolla korvataan aiemmin annettu lupa muuttamatta sen kohdetta ja ulottuvuutta.

22. Tämä ei totta puhuen ole ainoa kysymys, jonka direktiivi näyttää jättävän avoimeksi, eikä tämä ole ensimmäinen kerta, kun yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään tulkitsemaan sitä ja määrittämään toimenpiteet, joihin jäsenvaltioiden on ryhdyttävä taatakseen sen oikean soveltamisen. Niiden asioiden joukossa, joissa yhteisöjen tuomioistuin on tutkinut direktiivillä säädettyjä velvollisuuksia, näyttää olevan kaksi asiaa, joilla on tiettyä merkitystä nyt esillä olevan kysymyksen kannalta, nimittäin asiassa Bund Naturschutz in Bayern ym. [2] ja asiassa komissio vastaan Saksa [3] annetut tuomiot. Niiden merkitys perustuu siihen, että niistä ilmenee, että vaikka yhteisön lainsäätäjä on antanut jäsenvaltioille kolmen vuoden pituisen määräajan täytäntöönpanoa varten, se ei ole antanut säännöksiä, joiden perusteella voitaisiin ratkaista direktiivin ajallista soveltamisalaa koskevat ongelmat.

23. Sen sijaan oli helppo ennakoida tilanne, jossa kohteensa osalta direktiivin soveltamisalaan kuuluva hanke tulisi tutkittavaksi ennen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä ilman, että hankkeen toteuttamista koskevaa lupamenettelyä olisi saatettu loppuun ennen kyseisen määräajan päättymistä. Oliko tällaisten hankkeiden ympäristövaikutukset tutkittava, vaikkei tutkiminen ollut ollut pakollista lupamenettelyn aloittamisajankohtana, vai voitiinko nämä hankkeet vapauttaa luvanhakemisvelvollisuudesta?

24. Julkisasiamies Gulmann on edellä mainitussa asiassa Bund Naturschutz in Bayern ym. antamassaan ratkaisuehdotuksessa esittä-

2 — Asia C-396/92, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3717).
3 — Asia C-431/92, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2189).

nyt, että hankkeet olisi vapautettava ja perustellut tätä oikeusvarmuuteen liittyvillä syillä ja suhteellisuusperiaatteen asettamilla vaatimuksilla myöntäen kuitenkin, ettei kaikkia ongelmia voida ratkaista, koska tietyissä tapauksissa voi olla vaikea määrittää, onko lupamenettely aloitettu ennen täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä. Koska yhteisöjen tuomioistuin vastasi sille esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen ottamatta tältä osin kantaa asiaan, se ratkaistiin julkisasiamies Gulmannin esittämin tavoin vasta edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Saksa, julkisasiamies Elmerin yhdyttyä tähän näkemykseen tätä asiaa koskevassa ratkaisuehdotuksessaan.

25. Yhteisöjen tuomioistuin päätti, että jäsenvaltiot voivat vapauttaa ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta hankkeet, joita koskevat lupahakemukset on jätetty ennen 3.7.1988.

26. Nyt yhteisöjen tuomioistuimelle esitetty kysymys on tietysti erilainen, sillä Ruigoord 1992 -yleiskaavan vahvistamiseen päättynyt lupamenettely käytiin kokonaisuudessaan täytäntöönpanolle asetetun määräajan päätyttyä, mutta katson, että kun kysymykseen vastataan, on syytä pitää mielessä ne seikat, jotka julkisasiamies Gulmannin esitti edellä mainitussa ratkaisuehdotuksessaan, johon viittaan direktiivin puuttuvien siirtymäsäännösten aiheuttamien vaikutusten osalta.

27. On selvää, että direktiiviä on tulkittava siten, että sen tehokas vaikutus toteutuu ja ettei sitä voida tulkita siten, että jäsenvaltiolle annettaisiin mahdollisuus lykätä mielensä mukaan direktiivissä mainituissa tapauksissa suoritettavien ympäristötutkimusten johdonmukaista ja tosiasiallista toteuttamista. Lainsäätäjä tarkoitti varmaankin, että sen jälkeen kun direktiivissä asetettu kolmen vuoden määräaika olisi kulunut umpeen, asianmukaisin tutkimuksin selvitettyjen ympäristöön liittyvien seikkojen huomioon ottaminen olisi tapahtunut tosiasia.

28. Samalla on tunnustettava, että direktiivissä ei millään tavoin suljeta pois sitä, että ennen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä eli ennen 3.7.1988 ilman ympäristövaikutusten arviointia annettua lupaa käytettäisiin tämän ajankohdan jälkeen sellaisen hankkeen toteuttamiseen, jonka osalta tänään vaaditaan tällaista edeltävää arviointia.

29. Toisin sanoen aikaisemmin annetut luvat eivät tulleet mitättömiksi 3.7.1988 siitä syystä, ettei suunniteltuja töitä toteutettu.

30. Mielestäni tästä on pääteltävä, että kyseisten lupien voimassaoloaika on kansallisen oikeuden alaan kuuluva kysymys, jos kansallisessa oikeudessa ei säädetä sellaista voimassaoloaikaa, joka tekisi asiallisesti merkityksettömiksi direktiivissä jäsenvaltioille asetetut velvollisuudet

31. Tältä osin on mielenkiintoista havaita, että Alankomaiden viranomaiset itsekin näyttävät tiedostaneen ne väärinkäytökset, joihin edellä mainitun 20.5.1987 annetun asetuksen 9 § antaa mahdollisuuden, koska vuonna 1994 tehdyllä lainmuutoksella ympäristövaikutusten arvioinnista vapauttamista on rajoitettu siten, että se koskee vain sellaisia aikaisempia suunnitelmia, jotka on hyväksytty 1.9.1984 jälkeen.

32. En halua ottaa kantaa siihen, onko Alankomaiden hallitus näin menetellessään pannut direktiivin asianmukaisesti täytäntöön, vaan totean ainoastaan, että kyseessä on ympäristöoikeuden ala, jolla varmoina pidetyt seikat unohtuvat nopeammin kuin muilla aloilla. Kukapa ei muistaisi niitä suurenmoisia hankkeita, joista kymmenen vuotta tai vielä vähemmän aikaa sitten päätettiin pyhänä pidetyn taloudellisen kehityksen tai vain edistyksen nimissä, joita tuolloin vastustettiin mutta ei kuitenkaan toteutettu rahoituksen puuttuessa ja joiden toteuttamista kukaan ei nykyisin uskaltaisi edes vaatia niiden ennakoitavissa olevien ympäristövaikutusten vuoksi?

33. Tästä huolimatta direktiivissä ei määrätä siinä säädetyn järjestelmän mukaisesti myönnettyjen lupien voimassaoloajasta. Tällä osoitetaan jälleen kerran luottamusta siihen, että jäsenvaltiot menettelevät direktiivin tarkoituksen ja niille perustamissopimuksen 5 artiklassa annettujen yleisten velvollisuuksien mukaisesti.

34. Minun tehtäviini ei kuulu ottaa kantaa, onko tällainen luottamus perusteltua, mutta pelkään pahoin, että koska lupien voimassaoloaikaa ei ole säännelty, tästä aiheutuu lukuisia vaikeuksia.

35. Nyt esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole kyse lupien voimassaoloaikaan liittyvästä ongelmasta. Yksikään asianosaisista ei näet kiistä sitä, että Ruigoord 1992 -yleiskaava hyväksyttävä uudestaan.

36. Raad van State viittaa kysymyksessään "lupaan", joka "koskee hanketta, johon oli myönnetty lupa jo ennen 3.7.1988".

37. Se, että kyseessä on uusi lupa, ilmenee myös selkeästi pääasian oikeudenkäynnin perustana olevista tosiseikoista.

38. Muistutan, että Haarlemmerliede en Spaarnwouden kunnanvaltuusto oli vuonna 1968 hyväksynyt sataman ja teollisuusalueen perustamista koskevan yleiskaavan (Landelijk gebied 1968 -kaava).

39. Tämän jälkeen se muutti kantaansa ja hyväksyi Ruigoord 1984 -kaavan, jossa suurimman osan kyseisestä alueesta vahvistettiin kuuluvan ulkoilu- ja virkistyskäyttöön. Pohjois-Hollannin maakuntaneuvosto jätti tämän suunnitelman pääosiltaan vahvistamatta.

40. Raad van State huomauttaa, että yleiskaavaa koskevan lain 30 §:n mukaan "jos yleiskaava jätetään kokonaisuudessaan tai tietyiltä osin vahvistamatta, kunnanvaltuuston on laadittava *uusi kaava*, jossa tämä päätös otetaan huomioon". [4]

41. Raad van State täsmentää lisäksi, että Ruigoord 1992 -yleiskaavalla on tarkoitus *korvata* Landelijk gebied 1968 -yleiskaava.

42. Raad van Staten kysymys koskee siis lupaa, joka liittyy uuteen kaavaan. Jos kyseessä on uusi kaava, joka on hyväksyttävä uudestaan, uusi menettely on käynnistettävä uudella hakemuksella. Tämän osoittaa hyvin se, että Ruigoord 1992 -kaava voi kansallisen oikeuden mukaan olla kanteen kohteena.

43. Mitkä ovat tämän tilanteen oikeudelliset seuraukset, kun direktiivi otetaan huomioon? Asiassa Bund Naturschutz in Bayern ym. yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "direktiiviä ei voida millään perusteella tulkita siten, että sillä valtuutetaan jäsenvaltiot vapauttamaan sellaiset hankkeet ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta, joita koskeva lupamenettely on aloitettu 3.7.1988 jälkeen". [5] Asiassa komissio vastaan Saksa yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että "[L]upahakemuksen varsinainen jättämispäivä on ainoa huomioon otettava arviointiperuste. Tämä arviointiperuste on oikeusvarmuuden periaatteen mukainen ja omiaan säilyttämään direktiivin tehokkaan vaikutuksen". [6]

44. Voidaanko nyt esillä olevassa asiassa päätellä, että kyse on tosiasiallisesti yhdestä ja samasta vuonna 1968 aloitetusta menettelystä, joka monien vaiheiden jälkeen päättyy päätökseen, jolla Ruigoord 1992 -kaava hyväksytään?

45. Tämä ajatus on kenties implisiittisesti niiden Alankomaiden siirtymäsäännösten perustana, joissa säädetään, että ympäristövaikutusten arviointikertomuksen laatiminen ei ole pakollista muun muassa silloin, kun toiminta on jo sisällytetty voimassa olevaan muutos- tai maankäyttösuunnitelmaan, tai kun näitä suunnitelmia muutettaessa tai uusia

4 — Ennakkoratkaisukysymystä koskeva päätös, s. 4, toiseksi viimeinen alakohta.

5 — Edellä mainittu tuomio, tuomion 18 kohta.

6 — Edellä mainitussa asiassa annettu tuomio, tuomion 32 kohta.

muutos- tai maankäyttösuunnitelmia vahvistettaessa tälle toiminnalle määrätty alue on pääasiallisesti sama kuin ennen, edellyttäen, että tämä alue ei ole yhteensoveltumaton voimassaolevan seutukaavan kanssa. [7]

46. On kuitenkin todettava, että direktiivissä annetaan *hankkeen toteuttajalle* keskeisin asema. Direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan tällä termillä tarkoitetaan yksityistä hanketta varten tarvittavan luvan hakijaa tai julkista viranomaista, joka on tehnyt aloitteen hankkeesta.

47. Nyt esillä olevassa asiassa aloitteen hankkeesta on vuonna 1968 tehnyt julkinen viranomainen eli Haarlemerliede en Spaarnwouden kunnanvaltuusto. Tämä sama viranomainen on sitten vuonna 1984 hyväksynyt kokonaan toisenlaisen kaavan. Näin ollen se on implisiittisesti peruuttanut alunperin esittämänsä hakemuksen ja tosiasiallisesti luopunut oikeudestaan vedota siihen, että alkuperäinen kaava on hyväksytty.

48. Tämän jälkeen hankkeen toteuttajan on ollut velvollisuus laatia uusi kaava siten, että päätös, jolla vuoden 1984 kaavasuunnitelma jätettiin hyväksymättä, otetaan huomioon.

7 — Edellä mainitun 20.5.1987 annetun asetuksen 9 §:n 2 momentti.

49. Tällaisissa olosuhteissa minusta näyttää mahdottomalta katsoa, että kyse olisi yhdestä ainoasta, vuonna 1968 tehdyn varsinaisen hakemuksen perustella aloitetusta menettelystä.

50. Tästä syystä katson, että direktiivin tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi asia on nähtävä näin: jos 3.7.1988 jälkeen tehdyllä uudella varsinaisella hakemuksella on aloitettu direktiivissä säädetty lupamenettely sen liitteessä I tarkoitetun hankkeen toteuttamiseksi, ennen tämän luvan myöntämistä on suoritettava direktiivin 5—10 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen tässä direktiivissä määrätty ympäristövaikutusten arviointi riippumatta siitä, onko tämä lupa täysin samansisältöinen aikaisemman pätevän tai mitättömän luvan kanssa.

51. Sen lisäksi, että tämä ratkaisu on mielestäni edellä esitetty huomioon ottaen ainoa mahdollinen, sillä näyttää olevan myös useita etuja.

52. Ensinnäkin tämä ratkaisu on yksinkertainen, sillä se perustuu riidattomaan tosiseikkaan eli siihen, että kansalliset viranomaiset aikovat hyväksyä kaavan sellaisen

menettelyn päätteeksi, jota ei ole aloitettu ennen 3.7.1988.

53. Toiseksi tätä ratkaisua ei voida moittia siitä, että sillä jollain tavalla rajoitettaisiin sitä toimivaltaa, jonka yhteisön lainsäätäjä kaiken todennäköisyyden mukaan on tarkoittanut kuuluvan jäsenvaltioille. Sillä ei millään tavoin oteta kantaa aikaisemman hyväksymisen mahdolliseen pätevyyteen eikä se mitenkään riipu niistä syistä, joiden perustella kansalliset viranomaiset katsovat voivansa antaa uuden hyväksymisen.

54. Kolmanneksi tämän ratkaisun voidaan väittää perustuvan sekä terveeseen järkeen että periaatteisiin, joita yleensä käytetään ratkaistaessa oikeussääntöjen ajallisia vaikutuksia, sillä siinä katsotaan, että tänään tehtävien ratkaisujen on perustuttava tällä hetkellä voimassa oleviin menettelysääntöihin.

55. Neljänneksi se noudattaa oikeusvarmuuden asettamia edellytyksiä, sillä on oletettava, että kansallisten viranomaisten päätös kaavan hyväksyvä päätös toisella hyväksymispäätöksellä siten, että ensin mainittu menettää pätevyytensä, on tehty noudattaen mainittuja, jäsenvaltioiden oikeudessa huomioon otettuja edellytyksiä. Tämä ratkaisu näyttää olevan ainoa, jolla voidaan vahvistaa yhteisön ympäristöpolitiikan uskottavuutta.

56. Rajatapauksia voi tietenkin olla, toisin sanoen tapauksia, joissa aikaisempi hyväksyminen voi olla joko äskettäin myönnetty — jolloin sen korvaaminen on tarpeen vain puhtaasti muodollisten syiden perusteella — tai sitten se voi olla myönnetty pidemmän aikaa sitten, jolloin se voi olla direktiivissä asetettujen edellytysten mukainen, jos ympäristövaikutukset on ensin arvioitu. Ehkä yhteisöjen tuomioistuimen on jonain päivänä vastattava kysymykseen, jolla on tällainen tausta, ja otettava se huomioon vastauksessaan. Ruigoord 1992 -yleiskaavan hyväksyminen on joka tapauksessa kaukana tällaisista oletuksista.

57. Alankomaiden edustaja on istunnossa pyytänyt, että tuomion ajallista soveltamisalaa rajoitetaan, jos yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymykseen toisin, kuin Alankomaiden hallitus on ehdottanut. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen minusta on vaikea hyväksyä tätä pyyntöä, sillä sen edellytykset eivät täyty. Vaikka pelättäisiin, että pätevästi voimassaolleeksi luullun kansallisen lainsäädännön nojalla hyvässä uskossa tehdyistä lukuisista oikeustoimista aiheutuu vakavia taloudellisia seurauksia, minun on vaikea uskoa, että yksityiset tai kansalliset viranomaiset olisivat menetelleet yhteisön lainsäädännön vastaisesti sen vuoksi, että yhteisön säännösten soveltamisalasta on ollut asiallista ja merkittävää epävarmuutta, mihin on mahdollisesti myötävaikuttanut muiden jäsenvaltioiden tai komission menettely.

Ratkaisuehdotus

58. Ehdotan siis, että ennakkoratkaisukysymykseen vastataan seuraavasti:

"Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetussa neuvoston direktiivissä 85/337/ETY ei sallita, että direktiivin liitteessä I mainittuun hankkeeseen myönnetään lupa ilman että lupapäätöksen valmistelun aikana olisi suoritettu direktiivissä tarkoitettu ympäristövaikutusten arviointi, kun lupa koskee hanketta, johon oli myönnetty lupa jo ennen 3.7.1988, mutta tätä lupaa ei ollut käytetty eikä sitä koskevaa päätöstä valmisteltaessa ollut suoritettu direktiivissä asetetut edellytykset täyttävää ympäristövaikutusten arviointia ja kun on syytä katsoa, että uusi lupa tullaan myöntämään uuden varsinaisen lupahakemuksen perusteella."