YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
18 päivänä kesäkuuta 1998 *

Asiassa C-81/96,

jonka Nederlandse Raad van State (Alankomaat) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude ym.

vastaan

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland

ennakkoratkaisun tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40) tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja H. Ragnemalm sekä tuomarit G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray ja K. M. Ioannou (esittelevä tuomari),

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude,

— Burgemeester en wethouders van Amsterdam,

— Schuitemaker ym., edustajanaan asianajaja L. D. H. Hamer, Amsterdam,

— Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellisen neuvonantajan sijainen J. G. Lammers,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään liittokanslerinviraston ministerineuvos W. Okresek,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja H. van Lier, avustajanaan asianajaja J. Stuyck, Bryssel,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Burgemeester en wethouders van Amsterdamin, edustajanaan asianajaja B. ter Haar, Amsterdam, Schuitemakerin ym: iden, edustajanaan L. D. H. Hamer, Gedeputeerde Staten van Noord-Hollandin, edustajanaan virkamies S. E. Bakker, Alankomaiden hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen apulaisneuvonantaja J. S. van den Oosterkamp, ja komission, edustajinaan H. van Lier ja J. Stuyck, 22.1.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.3.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Nederlandse Raad van State on esittänyt 12.3.1996 tekemällään, yhteisöjen tuomioistuimeen 18.3.1996 saapuneella päätöksellä EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen, joka koskee tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40; jäljempänä direktiivi) tulkintaa.

2 Tämä kysymys liittyy oikeudenkäyntiin, jossa useat kantajat ovat riitauttaneet Pohjois-Hollannin maakuntaneuvoston 18.5.1993 tekemän päätöksen, jolla se vahvisti Haarlemmerliede en Spaarnwouden kunnanvaltuuston 21.9.1992 *Wet op de Ruimtelijke Ordening*in perusteella (Stbl. 1962, s. 286; jäljempänä yleiskaavaa koskeva laki) hyväksymän "Ruigoord 1992" -nimisen yleiskaavan. Kanne perustuu siihen, että kyseisen kaavan hyväksymistä koskevaa lupapäätöstä valmisteltaessa ei ollut suoritettu direktiivin mukaista ympäristövaikutusten arviointia.

3 Asiakirjoista ilmenee, että "Ruigoord 1992" -kaava koskee noin 6,5 km^2:n suuruista aluetta, johon suunnitelman mukaan on lähinnä tarkoitus sijoittaa satama ja teollisuusalue ja jolla laajennetaan kyseisen alueen itäpuolella sijaitsevaa Amsterdamin läntistä satama-aluetta.

4 Tämän kaavan määräykset sisältyivät jo "Landelijk gebied 1968" -kaavaan ja "Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1979" sekä "Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1987" -nimisiin seutukaavoihin, joiden toteuttaminen ei koskaan edistynyt sen pitemmälle kuin että 1960-luvun loppupuolella osalla kyseisestä alueesta suoritettiin maanrakennustöitä. Direktiivin mukaista ympäristövaikutusten arviointia ei ollut suoritettu ennen näiden kaavojen hyväksymistä.

5 Haarlemmerliede en Spaarnwouden kunnanvaltuuston 25.9.1984 hyväksymässä "Ruigoord 1984" -kaavassa suurin osa kyseisestä alueesta oli osoitettu virkistyskäyttöön. Pohjois-Hollannin maakuntaneuvosto jätti tämän kaavan 5.3.1985 tekemällään päätöksellä pääosin hyväksymättä. "Ruigoord 1992" -kaavalla on tarkoitus korvata "Landelijk gebied 1968" -kaava.

6 Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivi koskee sellaisten julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

7 Direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan hankkeella tarkoitetaan "rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista" ja "muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen". Saman säännöksen mukaan luvalla tarkoitetaan "toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen".

8 Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavasti:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä arvioidaan niiden hankkeiden vaikutukset, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Tässä tarkoitetut hankkeet määritellään 4 artiklassa."

9 Direktiivin 4 artiklasta, yhdessä sen liitteessä I olevan 8 kohdan kanssa, ilmenee, että hankkeet, jotka koskevat kauppasatamia, sisävesiväyliä ja sisävesiliikenteen satamia suuremmille kuin 1 350 tonnin aluksille, on arvioitava direktiivin mukaisesti.

10 Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kolmen vuoden kuluessa sen tiedoksi antamisesta. Koska direktiivi annettiin tiedoksi jäsenvaltioille 3.7.1985, tämä määräaika päättyi 3.7.1988.

11 Direktiivi pantiin täytäntöön Alankomaiden oikeusjärjestyksessä muun muassa 20.5.1987 annetulla Besluit milieu-effectrapportage -nimisellä päätöksellä (ympäristövaikutusten arviointikertomuksen laatimista koskeva päätös, Stbl. 1987, s. 278; jäljempänä MER-päätös). Ne hankkeet (joita päätöksessä kutsutaan "toiminnoiksi"), joiden osalta ympäristövaikutukset on arvioitava, ilmenevät tästä asetuksesta. Tällaisia "toimintoja" ovat siviilikäyttöön tarkoitetun sisävesiliikenteen sataman ja merisataman rakentaminen 1 350 tonnin suuruisille tai tätä suuremmille aluksille, ja tästä seuraa, että ennen tällaisen sataman rakentamista koskevaa ensimmäistä suunnitelmaa tai kaavan hyväksymistä koskevaa lupapäätöstä valmisteltaessa on suoritettava ympäristövaikutusten arviointi.

12 MER-päätöksen 9 §:n 2 momentissa säädetään kuitenkin, että ympäristövaikutusten arviointi ei ole pakollista, jos asetuksessa tarkoitettu "toiminto" jo sisältyy voimassaolevaan muutos- tai maankäyttösuunnitelmaan taikka voimassaolevaan seutukaavaan.

13 Yleiskaavoitusta koskevan lain 10 §:n 1 momentin ja 28 §:n 1 momentin mukaan kunnanvaltuusto hyväksyy yleiskaavan, joka tämän jälkeen alistetaan maakuntaneuvoston vahvistettavaksi. Maakuntaneuvosto voi lisäksi velvoittaa kunnanhallituksen laatimaan kaavan tai tarkistamaan sitä.

14 Kansallinen tuomioistuin toteaa, että ympäristövaikutusten arviointi, joka MER-päätöksen mukaan olisi lähtökohtaisesti pitänyt suorittaa ennen riidanalaisen kaavan hyväksymistä, ei ollut pakollista, koska tämä kaava sisältyi aikaisempiin kaavoihin.

15 Koska Nederlandse Raad van State oli epävarma tämän lainsäädännön yhteensopivuudesta direktiivin kanssa, se päätti lykätä asian ratkaisemista ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

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

16 Tällä kysymyksellä kansallinen tuomioistuin haluaa pääasiallisesti selvittää, voidaanko direktiiviä tulkita siten, että sen mukaan on mahdollista, että jäsenvaltio vapauttaa ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta direktiivin liitteessä I mainittuja hankkeita,

— kun näille hankkeille on myönnetty lupa ennen 3.7.1988, jolloin määräaika direktiivin täytäntöönpanolle päättyi,

— kun lupapäätöksen valmistelun aikana ei ole suoritettu direktiivin mukaista ympäristövaikutusten arviointia eikä lupaa ole käytetty, ja

— kun uusi lupamenettely on varsinaisesti aloitettu 3.7.1988 jälkeen.

17 Pääasian kantajat väittävät, että yleiskaavan hyväksyminen on päätös, jonka perusteella viranomaisilla on oikeus toteuttaa hanke. Se on siis direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu lupa. Koska viranomaiset vapautetaan MER-päätöksellä sellaisten kaavojen aiheuttamien ympäristövaikutusten arvioinnista, joiden vaikutukset olisi arvioitava, tämä päätös on direktiivin vastainen eikä sitä tällaisena pitäisi soveltaa.

18 Itävallan hallituksen ja komission mukaan ympäristövaikutusten arviointivelvollisuus koskee ainoastaan hankkeita, joille on myönnettävä lupa. Yleiskaavojen hyväksymispäätöksiin ei yleensä sisälly määräyksiä, joilla tietylle hankkeen toteuttajalle annettaisiin oikeus toteuttaa kyseinen hanke. Koska näitä päätöksiä ei voida

pitää direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina lupina, velvollisuus ympäristövaikutusten arviointiin ei voi syntyä niiden perusteella.

19 Alankomaiden hallitus väittää sitä vastoin, että koska riidanalaisella kaavalla on tarkoitus korvata "Landelijk gebied 1968" -kaava, sillä vain uudistetaan tämä kaava, jolle on jo myönnetty lupa ja joka on tullut lainvoimaiseksi. Tällainen tilanne, jossa direktiivin liitteessä I mainittuihin hankkeisiin liittyvä lupa on myönnetty ennen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä, mutta jossa uutta lupaa on haettava muodollisten tai aineellisten syiden vuoksi, kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Direktiivin mukaista velvollisuutta suorittaa ympäristövaikutusten arviointi ei siis ole.

20 Aluksi on todettava, että kansallisen tuomioistuimen tehtäviin kuuluu määrittää jokaisessa yksittäistapauksessa ja sovellettavan kansallisen lainsäädännön perusteella, onko yleiskaavan hyväksyminen direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu lupa, toisin sanoen toimivaltaisen viranomaisen tekemä päätös, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään kyseisen hankkeen toteuttamiseen.

21 Ennakkoratkaisukysymykset sisältävästä päätöksestä ilmenee tässä tapauksessa selkeästi, että kansallinen tuomioistuin pitää riidattomana, että kyseisten kaavojen hyväksyminen on tällainen lupa.

22 Jotta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen voitaisiin vastata, on syytä huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan direktiiviä ei voida tulkita siten, että sillä annettaisiin jäsenvaltioille lupa poiketa ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta sellaisten hankkeiden osalta, joita koskevat lupamenettelyt on aloitettu 3.7.1988 jälkeen (asia C-396/92, Bund Naturschutz in Bayern ym., tuomio 9.8.1994, Kok. 1994, s. I-3717, 18 kohta). Tästä seuraa, että tällaisissa hankkeissa on noudatettava direktiivin

2 artiklan 1 kohdassa määrättyä periaatetta, jonka mukaan sellaisten hankkeiden vaikutukset on arvioitava, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

23 Koska direktiivissä ei kuitenkaan ole sellaisia hankkeita koskevaa siirtymäsäännöstä, joita koskeva lupamenettely on aloitettu ennen 3.7.1988 ja joita koskeva lupamenettely oli tuona päivänä vielä kesken, yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että edellä mainittua periaatetta ei voida soveltaa tilanteissa, joissa hanketta koskeva lupahakemus on varsinaisesti jätetty ennen 3.7.1988. Yhteisöjen tuomioistuin on näet katsonut, että vain tämä nimenomainen peruste on oikeusvarmuuden periaatteen mukainen ja mahdollistaa direktiivin tehokkaan vaikutuksen säilymisen (asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995, Kok. 1995, s. I-2189, 32 kohta).

24 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut näin siitä syystä, että direktiiviä sovelletaan useimmiten tietyn merkityksen omaaviin hankkeisiin, joiden toteuttaminen kestää usein pitkään. Näin ollen ei ole asianmukaista, että menettelyt, jotka jo kansallisestikin ovat monitahoisia ja jotka on varsinaisesti aloitettu ennen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä, vaikeutuvat ja viivästyvät sen vuoksi, että niille on asetettu erityisiä edellytyksiä, ja että näin vaikutetaan jo syntyneisiin tilanteisiin.

25 Nyt esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole kysymys sellaisesta lupamenettelystä, jonka osalta arviointi on suoritettava ja joka on varsinaisesti aloitettu ennen 3.7.1988 ja joka tuona päivänä oli vielä kesken. Tässä asiassa on sitä vastoin kysymys 3.7.1988 jälkeen jätetystä hakemuksesta, jolla pyritään saamaan uusi lupa direktiivin liitteessä I mainitun tyyppiselle hankkeelle, joka sisällöltään vastaa sellaista kaavoitushanketta, jolle vuosia, jopa vuosikymmeniä aikaisemmin on myönnetty lupa suorittamatta direktiivin mukaista ympäristövaikutusten arviointia. Kyseistä hanketta, jonka toteuttaja on julkinen viranomainen, ei käytännössä ole toteutettu.

26 Tällaisessa tilanteessa syitä, joiden perusteella yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Saksa annetussa tuomiossa katsonut, ettei ympäristövaikutusten arviointiperiaatetta sovelleta, ei voida soveltaa senkään vuoksi, että uuden lupamenettelyn osalta on mahdollista käyttää kansallisessa oikeudessa säädettyjä oikeussuojakeinoja.

27 Tästä seuraa, että jos — kuten kansallisessa tuomioistuimessa nyt vireillä olevassa pääasiassa — uusi menettely on sovellettavaan kansalliseen lainsäädäntöön liittyvistä syistä varsinaisesti aloitettu 3.7.1988 jälkeen, tässä uudessa menettelyssä on noudatettava direktiivin mukaista ympäristövaikutusten arviointivelvollisuutta. Muunlainen ratkaisu olisi vastoin sitä direktiivin 2 artiklassa säädettyä periaatetta, jonka mukaan tiettyjen merkittävien hankkeiden ympäristövaikutukset on arvioitava, ja uhkaisi vaarantaa direktiivin tehokkaan vaikutuksen.

28 Näin ollen kansalliselle tuomioistuimelle on syytä vastata niin, että direktiiviä on tulkittava siten, että sen mukaan ei ole mahdollista, että jäsenvaltio vapauttaa ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta direktiivin liitteessä I mainittuja hankkeita,

— kun näille hankkeille on myönnetty lupa ennen 3.7.1988, jolloin määräaika direktiivin täytäntöönpanolle päättyi,

— kun lupapäätöksen valmistelun aikana ei ollut suoritettu direktiivin mukaista ympäristövaikutusten arviointia eikä lupaa ole käytetty ja

— kun uusi lupamenettely on varsinaisesti aloitettu 3.7.1988 jälkeen.

Oikeudenkäyntikulut

29 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Alankomaiden ja Itävallan hallituksille ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut Nederlandse Raad van Staten 12.3.1996 tekemällään päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annettua neuvoston direktiiviä 85/337/ETY on tulkittava siten, että sen mukaan ei ole mahdollista, että jäsenvaltio vapauttaa ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta direktiivin liitteessä I mainittuja hankkeita,

— kun näille hankkeille on myönnetty lupa ennen 3.7.1988, jolloin määräaika direktiivin täytäntöönpanolle päättyi,

— kun lupapäätöksen valmistelun aikana ei ollut suoritettu direktiivin mukaista ympäristövaikutusten arviointia eikä lupaa ole käytetty ja

— kun uusi lupamenettely on varsinaisesti aloitettu 3.7.1988 jälkeen.

Ragnemalm Mancini Kapteyn

Murray Ioannou

Julistettiin Luxemburgissa 18 päivänä kesäkuuta 1998.

R. Grass H. Ragnemalm

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja