Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

24 päivänä helmikuuta 2022*

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

Asiassa C-463/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Belgia) on esittänyt 4.6.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 24.9.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Namur-Est Environnement ASBL

vastaan

Région wallonne,

ja jossa asian käsittelyyn osallistuu

Cimenteries CBR SA,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja A. Prechal, joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit J. Passer (esittelevä tuomari), F. Biltgen, L. S. Rossi ja N. Wahl,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: yksikönpäällikkö D. Dittert,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 9.9.2021 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

– Namur-Est Environnement ASBL, edustajanaan J. Sambon, avocat,

– Cimenteries CBR SA, edustajinaan L. de Meeûs ja C.-H. Born, avocats,

– Belgian hallitus, asiamiehinään C. Pochet, M. Van Regemorter ja S. Baeyens, avustajanaan P. Moërynck, avocat,

– Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Vláčil ja L. Dvořáková,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Hermes, M. Noll-Ehlers ja F. Thiran,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.10.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1) 1, 2 ja 5–8 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Namur-Est Environnement ASBL ja Région wallonne (Vallonian hallintoalue, Belgia) ja joka koskee päätöstä, jolla viimeksi mainittu myönsi Sagrex SA:lle poikkeusluvan asiaan sovellettavassa lainsäädännössä säädetyistä eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä, jotta tämä voi hyödyntää kalkkikiviaineksen louhosta (jäljempänä poikkeuslupapäätös).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 92/43/ETY

3 Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7) 12 ja 13 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet kyseisen direktiivin liitteessä IV olevissa a ja b kohdassa olevia eläin- ja kasvilajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöön ottamiseksi.

4 Kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, jäsenvaltiot voivat saman säännöksen a–e alakohdassa mainituista eri syistä poiketa muun muassa saman direktiivin 12 ja 13 artiklasta.

Direktiivi 2011/92

5 Direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohta sisältää muun muassa määritelmät, joiden mukaan direktiivissä tarkoitetaan

”a) ’hankkeella’:

– rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista,

– muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen;

– –

c) ’luvalla’: toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen;

– –”

6 Kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä hankkeet, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, alistetaan lupamenettelyyn ja että niiden vaikutukset arvioidaan. Nämä hankkeet määritellään 4 artiklassa.

2. Ympäristövaikutusten arviointi voidaan liittää jäsenvaltioissa voimassa oleviin hankkeita koskeviin lupamenettelyihin – –”

7 Kyseisen direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Ympäristövaikutusten arvioinnilla tunnistetaan, kuvataan ja arvioidaan tarkoituksenmukaisella tavalla, kussakin yksittäistapauksessa – – hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset seuraaviin tekijöihin:

a) ihmisiin, eläimiin ja kasveihin;

b) maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan;

c) kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön;

d) a, b ja c alakohdassa tarkoitettujen tekijöiden vuorovaikutukseen.”

8 Saman direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”niiden hankkeiden osalta, joiden ympäristövaikutukset on 4 artiklan mukaan arvioitava tämän artiklan ja 6–10 artiklan mukaisesti, jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että hankkeen toteuttaja toimittaa asianmukaisessa muodossa liitteessä IV tarkemmin yksilöidyt tiedot” silloin, kun näitä tietoja pidetään asianmukaisina yksittäistapauksessa ja hankkeesta vastaava voidaan kohtuudella velvoittaa kokoamaan nämä tiedot. Kyseisen liitteen mukaan toimitettaviin tietoihin

on sisällyttävä muun muassa ”kuvaus ehdotetun hankkeen todennäköisten merkittävien vaikutusten kohteena olevan ympäristön tilasta, mukaan lukien erityisesti – – eläimistöä, kasvistoa – – koskevat tekijät – – sekä edellä mainittujen tekijöiden keskinäiset vaikutussuhteet”.

9 Direktiivin 2011/92 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niille ympäristöasioista vastaaville viranomaisille, joita hanke todennäköisesti koskee, annetaan mahdollisuus ilmaista kantansa hankkeen toteuttajan toimittamien tietojen ja lupahakemuksen osalta. – –

2. Yleisölle on ilmoitettava – – seuraavat seikat 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen ympäristöä koskevien päätöksentekomenettelyjen varhaisessa vaiheessa ja viimeistään heti, kun tiedot voidaan kohtuudella antaa:

a) lupahakemus;

b) tieto siitä, että hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja, tarvittaessa, että siihen sovelletaan 7 artiklaa;

– –

d) mahdollisten päätösten luonne tai päätösluonnos, jos sellainen on;

e) ilmoitus 5 artiklan mukaisesti saadun tiedon saatavilla olosta;

f) milloin, missä ja miten asiaa koskevat tiedot annetaan saataville;

g) yksityiskohtaiset tiedot menettelyistä tämän artiklan 5 kohdan mukaista yleisön osallistumista varten.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisön, jota asia koskee, saataville annetaan kohtuullisessa määräajassa:

a) kaikki 5 artiklan mukaisesti saadut tiedot;

b) kansallisen lainsäädännön mukaisesti tärkeimmät toimivaltaiselle viranomaiselle tai toimivaltaisille viranomaisille annetut selvitykset ja ohjeet, kun yleisölle, jota asia koskee, tiedotetaan asiasta tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti;

c) ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta 28 päivänä tammikuuta 2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY – – säännösten mukaisesti muut kuin tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tiedot, jotka ovat merkityksellisiä päätöksen kannalta tämän direktiivin 8 artiklan mukaisesti ja jotka annetaan saataville vasta, kun yleisölle, jota asia koskee, on ilmoitettu tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti.

4. Yleisölle, jota asia koskee, on annettava ajoissa ja tehokkaalla tavalla mahdollisuus osallistua 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin ja sillä on tätä tarkoitusta varten oltava oikeus esittää toimivaltaiselle viranomaiselle tai toimivaltaisille

viranomaisille huomautuksensa ja mielipiteensä, ennen kuin lupahakemuksesta päätetään, vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna.

_ _”

10 Direktiivin 2011/92 7 artiklassa säädetään erityisistä ympäristövaikutusten arviointia koskevista yksityiskohtaisista säännöistä tilanteessa, jossa hankkeella todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia useissa jäsenvaltioissa.

11 Kyseisen direktiivin 8 artiklassa säädetään, että ”käytyjen neuvottelujen tulokset ja 5, 6 ja 7 artiklan mukaisesti saadut tiedot on otettava huomioon lupamenettelyssä”.

12 Direktiivin 2011/92 liitteessä I luetellaan hankkeet, jotka on direktiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla arvioitava direktiivin 5–10 artiklan mukaisesti. Kyseisen liitteen 19 kohdassa mainitaan ”kivilouhokset ja avokaivokset, joiden pinta-ala on yli 25 hehtaaria”.

Belgian oikeus

13 Direktiivi 92/43 on saatettu osaksi Belgian oikeutta luonnonsuojelusta 12.7.1973 annetulla lailla (loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature; Moniteur belge 11.9.1973, s. 10306), sellaisena kuin se on muutettuna Natura 2000 -alueiden sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 6.12.2001 annetulla Vallonian hallintoalueen asetuksella (décret de la Région wallonne du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages; Moniteur belge 22.1.2002, s. 2017) (jäljempänä 12.7.1973 annettu laki).

14 Kyseisen lain 2 bis, 3 ja 3 bis §:llä otetaan käyttöön järjestelmä kaikkien sellaisten lintulajien, nisäkäslajien ja kasvilajien suojelemiseksi, joita joko suojellaan direktiivin 92/43 nojalla tai jotka ovat uhanalaisia Valloniassa. Tämä järjestelmä perustuu sellaisiin toimenpiteisiin kuin kielto pyydystää, ottaa kiinni ja tappaa tai kerätä, leikata ja kitkeä kyseessä olevia lajeja, kielto häiritä niitä tahallisesti, kielto pitää hallussa, kuljettaa, vaihtaa, myydä, ostaa ja tarjota niitä sekä kielto tuhota tai vahingoittaa niiden luonnollisia elinympäristöjä.

15 Kyseisen lain 5 §:ssä säädetään, että Vallonian hallintoalueen hallitus voi tietyin edellytyksin ja tietyin perustein myöntää poikkeuksia näistä toimenpiteistä.

16 Saman lain 5 bis §:ssä säädetään mahdollisuudesta jättää hakemus kyseisistä toimenpiteistä poikkeamiseksi, ja siinä jätetään Vallonian alueen hallituksen tehtäväksi säätää kyseisen hakemuksen muodosta ja sisällöstä sekä haetun poikkeuksen myöntämisen edellytyksistä ja sitä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä.

17 On kiistatonta, ettei 12.7.1973 annetussa laissa eikä Vallonian hallintoalueen hallituksen sen soveltamiseksi antamassa asetuksessa säädetä yhtäältä, että haetun poikkeuksen ympäristövaikutukset on arvioitava, eikä toisaalta, että yleisöä, jota asia koskee, on kuultava ennen poikkeuksen myöntämistä.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

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

19 Vallonian hallintoalueen luonto- ja metsäosaston Namurin ulkoyksikkö antoi 12.5.2010 tästä hakemuksesta kielteisen lausunnon, jossa se totesi ensinnäkin, että pääasiassa kyseessä oleva hanke oli Natura 2000 -alueen vieressä ja kattoi kaksi biologisesti erittäin kiinnostavaa aluetta ja että se johtaisi näiden kahden viimeksi mainitun alueen täydelliseen tai osittaiseen tuhoutumiseen sekä niillä olevien useiden suojeltujen lintulajien, hyönteislajien, matelijalajien ja kasvilajien luonnollisen elinympäristön täydelliseen tai osittaiseen häviämiseen. Toiseksi se totesi, että tästä tilanteesta huolimatta kyseiseen hankkeeseen liitetyssä asiakirja-aineistossa ei mainittu mitään olemassa olevaa lupaa poiketa sovellettavassa lainsäädännössä säädetyistä suojeltavien lajien suojelutoimenpiteistä. Kolmanneksi ja viimeiseksi se katsoi, että muutokset, joita hankkeen toteuttaja suunnitteli ennen hankkeeseen liittyvien rakennustöiden toteuttamista, niiden aikana ja niiden jälkeen, eivät hankkeen luonne ja laajuus huomioon ottaen olleet omiaan lieventämään ja kompensoimaan hankkeen vaikutuksia kyseessä oleviin luontotyyppeihin.

20 Vallonian hallintoalueen toimivaltainen viranomainen kehotti 1.9.2010 Sagrexia toimittamaan sille pääasiassa kyseessä olevan hankkeen muutossuunnitelmat ja täydennyksen ympäristövaikutusten arviointiin.

21 Sagrex esitti 15.4.2016 Vallonian alueen luonto- ja metsäosaston päätarkastajalle hakemuksen saada poiketa 12.7.1973 annetussa laissa säädetyistä eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä kyseisen hankkeen yhteydessä.

22 Kyseinen tarkastaja teki 27.6.2016 tämän tuomion 2 kohdassa tarkoitetun poikkeuslupapäätöksen. Tässä päätöksessä Sagrexille annetaan lupa häiritä tiettyjä suojeltuja eläin- ja kasvilajeja sekä heikentää tai hävittää niiden tiettyjä elinympäristöjä pääasiassa kyseessä olevan hankkeen yhteydessä sillä edellytyksellä, että se toteuttaa joukon lieventämistoimenpiteitä.

23 Sagrex toimitti 30.9.2016 Vallonian hallintoalueen toimivaltaiselle viranomaiselle siltä 1.9.2010 pyydetyt tämän hankkeen muutossuunnitelmat ja täydennyksen ympäristövaikutusten arviointiin.

24 Kyseistä hanketta, sellaisena kuin se oli näin muutettuna ja täydennettynä, koskeva julkinen kuuleminen järjestettiin 21.11.–21.12.2016 ja sen yhteydessä jätettiin useita valituksia kyseessä olevan hankkeen vaikutuksista suojeltuihin lajeihin ja niiden elinympäristöön.

25 Vallonian alueen luonto- ja metsäosaston Namurin ulkoyksikkö antoi 21.12.2016 Sagrexin tekemästä yhtenäislupahakemuksesta tietyin edellytyksin myönteisen lausunnon, jossa se totesi ensinnäkin, että pääasiassa kyseessä oleva hanke oli osittain Natura 2000 -alueen vieressä mutta että merkittävän vaikutuksen riski alueelle oli poissuljettu. Toiseksi kyseinen yksikkö katsoi kahdesta biologisesti tärkeästä alueesta, jotka niin ikään olivat kyseisen hankkeen vieressä, että ilman erityisiä varotoimenpiteitä hanke vaikuttaisi todennäköisesti merkittävästi kyseisillä alueilla oleviin suojeltuihin eläin- ja kasvilajeihin ja niiden elinympäristöön. Tämän jälkeen se katsoi, että Sagrexin ehdottamien ja poikkeuslupapäätöksessä täsmennettyjen lieventävien ja kompensoivien toimenpiteiden täytäntöönpanon jälkeen kyseinen hanke ei yhtäältä vaaranna näitä lajeja ja toisaalta johtaa vain niiden elinympäristön asteittaiseen tuhoutumiseen, joka lisäksi

kompensoitaisiin uusien elinympäristöjen rakentamisella. Lopuksi se totesi, että kun otetaan huomioon kaikki nämä seikat, voitiin kohtuudella olettaa, että Sagrexin suunnitteleman 30 vuoden käyttöajan päättyessä niillä alueilla, joita Sagrexin hyödyntämä kivilouhos koskee, on edelleen merkittävä biologinen intressi, joten pääasiassa kyseessä olevan hankkeen luonnonsuojeluun kohdistuva ympäristövaikutus voitiin katsoa saatetun hyväksyttävälle tasolle.

26 Ympäristöstä ja aluesuunnittelusta vastaava Vallonian hallintoalueen ministeri kieltäytyi kuitenkin 25.9.2017 tekemällään päätöksellä myöntämästä Sagrexin hakemaa yhtenäislupaa. Sagrexissa määräysvaltaa käyttävän Cimenteries CBR SA:n tästä päätöksestä nostama kumoamiskanne hylättiin myöhemmin Conseil d'État'n (ylin hallintotuomioistuin, Belgia) 14.5.2020 antamalla tuomiolla.

27 Namur-Est Environnement nosti tällä välin Conseil d'État'ssa poikkeuslupapäätöksen kumoamiseksi kanteen, jossa se väitti muun muassa, että kyseinen päätös kuuluu direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun hanketta koskevan luvan piiriin eikä ennen päätöksen tekemistä noudatettu kyseisen direktiivin 2 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitetut vaatimukset täyttävää menettelyä. Kyseinen yhdistys väittää erityisesti, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hankkeen ympäristövaikutusten arviointi ja siihen liittyvä yleisön kuuleminen on toteutettava ennen poikkeuslupapäätöksen kaltaisen toimen antamista eikä sen jälkeen – kuten nyt käsiteltävässä asiassa on tapahtunut –, jotta ne olisivat kyseisten vaatimusten mukaisia ja jotta yleisö, jota asia koskee, voisi osallistua menettelyyn tehokkaasti ja jotta toimivaltainen viranomainen voisi ottaa tämän osallistumisen huomioon.

28 Vallonian hallintoalue väittää pääasiallisesti, että poikkeuslupapäätöksen ei voida katsoa kuuluvan direktiivissä 2011/92 tarkoitetun hanketta koskevan luvan piiriin, koska Vallonian alueen luonto- ja metsäosaston päätarkastaja antoi siinä kohdennetusti ja ennen kuin toinen viranomainen arvioi pääasiassa kyseessä olevan hankkeen ja myös ennakoimatta kyseistä arviointia millään tavoin Sagrexille ainoastaan luvan poiketa sovellettavassa lainsäädännössä säädetyistä eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä vastauksena asianomaisen esittämään hakemukseen. Yleisemmällä tasolla tämä Sagrexin esittämä poikkeuslupahakemus ja yhtenäislupaa koskeva hakemus kuuluvat sen mukaan kahteen erilliseen oikeudelliseen järjestelmään ja kahteen eri päätöksentekomenettelyyn, vaikka ne liittyvätkin toisiinsa, eivätkä yhteen ja samaan oikeudelliseen järjestelmään tai päätöksentekomenettelyyn.

29 Cimenteries CBR väittää myös, että poikkeuslupapäätös on vain liitännäinen toimi, jota ei itsessään voida pitää luvan myöntämisenä pääasiassa kyseessä olevalle hankkeelle. Kyseinen yhtiö katsoo lisäksi, että direktiivissä 2011/92 säädetty arviointi ja siihen liittyvä yleisön kuuleminen voivat tai niiden jopa pitää tapahtua vasta poikkeuslupapäätöksen jälkeen, jotta yleisö voi osallistua menettelyyn tehokkaasti ja ilmaista näkemyksensä hankkeesta mahdollisimman täydellisesti ja jotta toimivaltainen viranomainen voi ottaa tämän osallistumisen täysimääräisesti huomioon.

30 Kun otetaan huomioon nämä eri väitteet, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa ennakkoratkaisupyynnössään aluksi, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle hankkeelle ei voida myöntää yhtenäislupaa ilman, että hankkeen toteuttaja on saanut poikkeuslupapäätökseen sisältyvän kaltaisen poikkeusluvan, joten sitä voidaan pitää välttämättömänä mutta ei riittävänä edellytyksenä sille, että sille myönnetään yhtenäislupa. Se täsmentää lisäksi, että pääasiallinen päätös, jolla hankkeen toteuttajalle annetaan oikeus hankkeen toteuttamiseen, on yhtenäislupa, joka voidaan julkisen kuulemisen jälkeen evätä tai jolle voidaan asettaa poikkeuslupapäätökseen sisältyviä edellytyksiä tiukempia edellytyksiä, koska kyseisen luvan myöntämisestä vastaavan

viranomaisen on tutkittava kaikki hankkeen ympäristövaikutukset ja se voi tämän vuoksi arvioida hankkeen vaikutusta tiukemmin suhteessa poikkeuslupapäätöksen tekijän määrittämiin muuttujiin.

31 Tämän jälkeen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko tässä oikeudellisessa ja tosiasiallisessa asiayhteydessä poikkeuslupapäätöksen ja myöhemmän päätöksen, jolla yhtenäislupa myönnetään hankkeen toteuttajalle, kaltaisten toimien katsottava yhdessä tarkasteltuina kuuluvan monitahoiseen päätöksentekomenettelyyn, jonka päätteeksi hankkeelle myönnetään direktiivissä 2011/92 tarkoitettu lupa tai sitä ei myönnetä. Lopuksi se pohtii sitä, onko – jos edeltävään kysymykseen vastataan myöntävästi – yleisön, jota asia koskee, osallistuminen kyseiseen monitahoiseen päätöksentekomenettelyyn taattava ennen poikkeuslupapäätöksen kaltaisen päätöksen tekemistä vai voidaanko se taata vasta kyseisen päätöksen tekemisen ja sen hetken välillä, jolloin toimivaltainen viranomainen lausuu hankkeen toteuttajan hakemasta yhtenäisluvasta.

32 Näiden kahden viimeksi mainitun seikan osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että pääasian oikeudellinen ja tosiasiallinen asiayhteys vaikuttaa sen mielestä erilaiselta kuin niissä useissa vaiheissa tapahtuvien lupamenettelyjen tapauksissa, joita unionin tuomioistuin on tähän mennessä käsitellyt 7.1.2004 annetusta tuomiosta Wells (C-201/02, EU:C:2004:12) lähtien.

33 Näissä olosuhteissa Conseil d'État päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko päätöksessä, 'jolla annetaan lupa eläinten häiritsemiseen ja lajien elinympäristöjen heikentämiseen kivilouhostoiminnan harjoittamiseksi', ja päätöksessä, jolla tällaista toimintaa koskeva lupa myönnetään tai evätään (yhtenäislupa), kyse ([direktiivin 2011/92] 1 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla) samasta luvasta, joka koskee samaa hanketta (saman direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla), jos yhtäältä toimintaa ei voida harjoittaa ilman ensimmäistä niistä ja jos toisaalta yhtenäisluvan myöntämisestä vastaavalla viranomaisella on edelleen mahdollisuus arvioida toiminnan ympäristövaikutuksia tiukemmin suhteessa ensimmäisen päätöksen antajan määrittämiin muuttujiin?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko kyseisessä direktiivissä ja erityisesti sen 2, 5, 6, 7 ja 8 artiklassa säädettyjä vaatimuksia noudatettu riittävästi, jos yleisön osallistumisen vaihe järjestetään sen jälkeen, kun päätös, jolla 'annetaan lupa eläinten häiritsemiseen ja lajien elinympäristöjen heikentämiseen kivilouhostoiminnan harjoittamiseksi', on tehty mutta ennen varsinaisen päätöksen, jonka perusteella hankkeen toteuttajalla on oikeus harjoittaa kivilouhostoimintaa, tekemistä?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko direktiiviä 2011/92 tulkittava siten, että direktiivin 92/43 16 artiklan 1 kohdan nojalla tehty päätös, jossa hankkeen toteuttajalle annetaan lupa poiketa eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä, jotta tämä voi toteuttaa direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetun hankkeen, kuuluu kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun kyseistä hanketta

koskevan lupamenettelyn piiriin tilanteessa, jossa yhtäältä kyseistä hanketta ei voida toteuttaa ilman, että hankkeen toteuttaja on saanut kyseisen päätöksen, ja jossa toisaalta viranomaisella, jolla on toimivalta myöntää lupa tällaiselle hankkeelle, on edelleen mahdollisuus arvioida hankkeen ympäristövaikutuksia tiukemmin kuin kyseisessä päätöksessä on arvioitu.

Tutkittavaksi ottaminen

35 Belgian hallitus väitti kirjallisissa ja suullisissa huomautuksissaan pääasiallisesti, että ensimmäinen kysymys on jätettävä tutkimatta, koska se perustuu kahteen virheelliseen oikeudelliseen olettamaan ja koska niiden unionin oikeuden säännösten ja kansallisen oikeuden säännösten, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa, oikea tulkinta johtaa toteamukseen, että tällä kysymyksellä ei selvästi ole yhteyttä pääasian tosiseikkoihin ja kohteeseen. Sen mukaan poikkeusta direktiivin 92/43 täytäntöön panevissa kansallisen oikeuden säännöksissä säädetyistä lajien suojelutoimenpiteistä voidaan nimittäin vaatia näiden säännösten nojalla sekä ennen luvan konkretisoivan yhtenäisluvan saamista että sen jälkeen, joten poikkeuslupapäätös ei ole edellytys luvan saamiselle vaan oikeudellisesti itsenäinen toimi. Belgian hallituksen mukaan tämä tulkinta on unionin oikeuden mukainen, koska missään unionin oikeuden säännöksessä ei edellytetä, että poikkeuslupapäätöksen, jolla myönnetään poikkeus näistä toimenpiteistä, kaltainen päätös olisi välttämättä tehtävä ennen kuin pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle hankkeelle myönnetään direktiivissä 2011/92 tarkoitettu lupa.

36 Tältä osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee ensinnäkin, että väitteet, jotka koskevat kansallisen tuomioistuimen esittämän kysymyksen asiasisältöä, eivät lähtökohtaisestikaan voi johtaa kysymyksen tutkimatta jättämiseen (tuomio 2.3.2021, A. B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 80 kohta ja tuomio 13.1.2022, Minister Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2022:6, 83 kohta).

37 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että osa tämän tuomion 35 kohdassa tiivistetysti esitetyistä Belgian hallituksen väitteistä perustuu niiden unionin oikeuden säännösten tulkintaan, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa ensimmäisessä kysymyksessään, ja että ne koskevat siis tämän kysymyksen asiasisältöä.

38 Toiseksi yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta (tuomio 10.12.2018, Wightman ym., C-621/18, EU:C:2018:999, 26 kohta ja tuomio 19.12.2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, 55 kohta). Jos siis esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeutta, unionin tuomioistuimella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata niihin (tuomio 24.11.2020, Openbaar Ministerie (Asiakirjaväärennökset), C-510/19, EU:C:2020:953, 25 kohta ja tuomio 18.5.2019, Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” ym., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393, 115 kohta).

39 Tästä seuraa, että kansallisten tuomioistuinten esittämillä unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta ja että unionin tuomioistuin voi kieltäytyä ratkaisemasta ne ainoastaan silloin, jos on ilmeistä, että pyydetyllä tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat

tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen mainittuihin kysymyksiin (tuomio 10.12.2018, Wightman ym., C-621/18, EU:C:2018:999, 27 kohta ja tuomio 19.12.2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, 56 kohta).

40 Lisäksi SEUT 267 artiklassa vahvistettu menettely perustuu kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen väliseen selkeään tehtävänjakoon, ja unionin tuomioistuin on toimivaltainen lausumaan kyseisessä artiklassa tarkoitettujen unionin toimien tulkinnasta tai pätevyydestä ottaen huomioon sille esitettyihin kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat, sellaisina kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ne esittänyt, eikä arvioimaan, onko kyseisen tuomioistuimen tulkinta kansallisen oikeuden säännöksistä oikea. Ennakkoratkaisupyyntöä ei siis voida tutkia kansallisen oikeuden sellaisen tulkinnan valossa, johon jäsenvaltion hallitus on vedonnut (ks. vastaavasti tuomio 26.9.2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, 28 ja 29 kohta ja tuomio 15.4.2021, Belgian valtio (Siirtopäätöksen tekemisen jälkeiset seikat), C-194/19, EU:C:2021:270, 26 kohta).

41 Ensinnäkin on todettava, että nyt käsiteltävässä asiassa ensimmäinen kysymys koskee selvästi unionin oikeuden tulkintaa, kuten tämän tuomion 37 kohdassa todetaan. Toiseksi tämän kysymyksen taustalla olevat seikat, sellaisina kuin ne on esitetty tiivistetysti tämän tuomion 30–32 kohdassa, osoittavat sekä sen, että kysymyksellä on merkitystä pääasian erityisessä tosiasiallisessa asiayhteydessä, että sen, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan unionin tuomioistuimen vastaus on tarpeen.

42 Kun otetaan huomioon kaikki nämä seikat, ensimmäinen kysymys ei ole selvästi vailla yhteyttä pääasian tosiseikkoihin ja kohteeseen. Näin ollen tämä kysymys on otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

43 Ensinnäkin direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ja 1 artiklan 2 kohdan c alakohdassa määritellään direktiivissä tarkoitetut käsitteet ”hanke” ja ”lupa” täsmentämällä, että hankkeella tarkoitetaan rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista sekä muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista ja että luvalla tarkoitetaan toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen.

44 Näiden kohtien perusteella ei kuitenkaan voida sellaisenaan vastata ensimmäiseen kysymykseen, jolla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko poikkeuslupapäätöksen kaltaisen päätöksen katsottava, vaikka se ei ole ”toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätös, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen”, kuuluvan kyseistä hanketta koskevan luvan piiriin, kun otetaan huomioon sen yhteydet kyseiseen päätökseen. On totta, että mainituissa kohdissa määritellään luvan käsite viittaamalla muunlaiseen päätökseen kuin poikkeuslupapäätökseen ja suljetaan näin ollen pois se, että viimeksi mainittua voitaisiin erikseen tarkasteltuna ja sellaisenaan pitää direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna hanketta koskevana ”lupana”. Niissä ei kuitenkaan suljeta pois sitä, että tällaisen päätöksen voidaan katsoa, tarkasteltuna yhdessä sen myöhemmän päätöksen kanssa, jolla lausutaan hankkeen toteuttajan oikeudesta toteuttaa kyseinen hanke, kuuluvan luvan tai mahdollisesti sen myöntämättä jättämisen piiriin.

45 Tässä tilanteessa unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti kyseistä direktiiviä tulkittaessa on otettava huomioon paitsi tämän tuomion kahdessa edeltävässä kohdassa mainittujen säännösten sanamuoto myös niiden asiayhteys ja sillä säännöstöllä

tavoitellut päämäärät, jonka osa nämä säännökset ovat (tuomio 7.6.2005, VEMW ym., C-17/03, EU:C:2005:362, 41 kohta ja tuomio 21.1.2019, Saksa v. Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, 81 kohta).

46 Toiseksi siitä asiayhteydestä, johon kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a ja c alakohdassa olevat määritelmät kuuluvat, on aluksi huomautettava, että – kuten direktiivin kaikista säännöksistä ilmenee – lupapäätös tehdään sellaisten direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen hankkeiden, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, koko arviointimenettelyn päätteeksi.

47 Näistä säännöksistä ilmenee siis, että luvan myöntäminen hankkeelle on sellaisen päätöksentekomenettelyn lopputulos, joka alkaa sillä, että hankkeen toteuttaja esittää tätä koskevan hakemuksen, ja joka sisältää menettelylliseltä kannalta kaikki tämän hakemuksen käsittelyn kannalta tarpeelliset toimet.

48 Tämän jälkeen on todettava, että mainituista säännöksistä ilmenee, että aineelliselta, ei enää menettelylliseltä, kannalta tarkasteltuna toimivaltaisen viranomaisen on tämän päätöksentekomenettelyn puitteissa otettava kattavasti huomioon kaikki ne vaikutukset, joita direktiivin 2011/92 2 artiklan 1 kohdassa säädettyjen kahden velvollisuuden eli arviointi- ja lupavelvollisuuden piiriin kuuluvilla hankkeilla todennäköisesti on ympäristöön, kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 44 kohdassa.

49 Kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohta koskee siis yleisesti ”merkittäviä ympäristövaikutuksia”, joita näillä hankkeilla todennäköisesti on, eikä siinä viitata nimenomaisesti johonkin tietyntyyppiseen merkittävään vaikutukseen tai suljeta nimenomaisesti sen soveltamisalan ulkopuolelle jotakin muuntyyppistä merkittävää vaikutusta. Samoin kyseisen direktiivin 3 artiklassa mainitaan yleisesti kyseisten hankkeiden ”suorat ja välilliset” vaikutukset ympäristöön.

50 Tästä seuraa, että direktiivillä 2011/92 käyttöön otetun päätöksentekomenettelyn on koskettava muun muassa merkittäviä vaikutuksia, joita sen arvioitavaksi saatetulla hankkeella todennäköisesti on eläimistöön ja kasvistoon eri alueilla, joita hanke voi koskea, kuten sen sijaintialue tai sen lähialue, kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstäkin ilmenee (ks. vastaavasti tuomio 24.11.2011, komissio v. Espanja, C-404/09, EU:C:2011:768, 84–87 kohta).

51 Tämän vuoksi direktiivin 2011/92 5 artiklassa velvoitetaan hankkeen toteuttaja toimittamaan tätä koskevat yksilöidyt tiedot toimivaltaiselle viranomaiselle.

52 Tästä seuraa, että siinä erityistapauksessa, että direktiivin 2011/92 2 artiklan 1 kohdassa säädettyjen kahden velvollisuuden eli arviointi- ja lupavelvollisuuden piiriin kuuluvan hankkeen toteuttaminen merkitsee sitä, että hankkeen toteuttaja hakee ja saa poikkeuksen eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä, joista säädetään niissä kansallisen oikeuden säännöksissä, joilla pannaan täytäntöön direktiivin 92/43 12 ja 13 artikla, ja että tällä hankkeella näin ollen todennäköisesti on vaikutuksia näihin lajeihin, kyseisen hankkeen arvioinnin on koskettava muun muassa näitä vaikutuksia.

53 Näin ollen sillä, että direktiivissä 92/43 itsessään ei säädetä velvollisuudesta arvioida niitä vaikutuksia, joita tällä poikkeuksella todennäköisesti on kyseessä oleviin lajeihin, ei ole merkitystä, koska kyseisellä direktiivillä on itsenäinen ulottuvuus suhteessa direktiivin 2011/92 ulottuvuuteen ja koska sitä sovelletaan rajoittamatta viimeksi mainitulla direktiivillä käyttöön otettua ympäristövaikutusten arviointivelvollisuutta, jonka soveltamisala on yleinen, kuten

unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee (ks. vastaavasti tuomio 21.9.1999, komissio v. Irlanti, C-392/96, EU:C:1999:431, 71 kohta; tuomio 31.5.2018, komissio v. Puola, C-526/16, ei julkaistu, EU:C:2018:356, 72 kohta ja tuomio 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, 52 kohta).

54 Lopuksi sen asiayhteyden tutkimisesta, johon liittyvät säännökset, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa ensimmäisessä kysymyksessään, ilmenee, että tietyn hankkeen ympäristövaikutusten arviointi voidaan toteuttaa paitsi menettelyssä, joka johtaa direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun lupapäätökseen, myös menettelyssä, joka johtaa kyseistä lupapäätöstä edeltävään päätökseen, jolloin näiden eri päätösten voidaan katsoa kuuluvan useissa vaiheissa tapahtuvaan monitahoiseen päätöksentekomenettelyyn (ks. analogisesti tuomio 7.1.2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, 47, 52 ja 53 kohta ja tuomio 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym., C-275/09, EU:C:2011:154, 32 kohta).

55 Direktiivin 2011/92 2 artiklan 2 kohdassa säädetään nimittäin nimenomaisesti, että kyseinen ympäristövaikutusten arviointi voidaan liittää jäsenvaltioissa voimassa oleviin hankkeita koskeviin lupamenettelyihin, mistä seuraa yhtäältä, ettei mainittua arviointia tarvitse välttämättä tehdä tätä varten nimenomaisesti luodussa menettelyssä, ja toisaalta, ettei arviointia tarvitse myöskään välttämättä tehdä yhdessä ainoassa menettelyssä.

56 Jäsenvaltioilla on siis harkintavaltaa, jonka avulla ne voivat määrittää ne menettelylliset edellytykset, joiden mukaisesti tällainen arviointi suoritetaan, ja jakaa siihen liittyvät eri toimivaltuudet useiden viranomaisten kesken erityisesti antamalla niistä kullekin tätä alaa koskevaa päätösvaltaa, kuten unionin tuomioistuin on jo todennut (ks. vastaavasti tuomio 3.3.2011, komissio v. Irlanti, C-50/09, EU:C:2011:109, 72–74 kohta).

57 Tätä harkintavaltaa on kuitenkin käytettävä direktiivissä 2011/92 asetettujen vaatimusten mukaisesti ja sillä on taattava direktiivillä tavoiteltujen päämäärien täysimääräinen noudattaminen (tuomio 3.3.2011, komissio v. Irlanti, C-50/09, EU:C:2011:109, 75 kohta).

58 Tästä on huomautettava ensinnäkin, että hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin on joka tapauksessa yhtäältä oltava kattavaa ja toisaalta tapahduttava ennen hanketta koskevan lupapäätöksen tekemistä (ks. vastaavasti tuomio 3.3.2011, komissio v. Irlanti, C-50/09, EU:C:2011:109, 76 ja 77 kohta).

59 Tästä seuraa, että tilanteessa, jossa jäsenvaltio antaa toimivallan, joka koskee osan hankkeen ympäristövaikutuksista arvioimista ja päätöksen tekemistä tämän osittaisen arvioinnin päätteeksi, muulle kuin sille viranomaiselle, jolle se antaa luvan myöntämistä kyseiselle hankkeelle koskevan toimivallan, kyseinen päätös on välttämättä tehtävä ennen kyseisen hankkeen hyväksymistä. Muussa tapauksessa kyseisen luvan peruste olisi puutteellinen eikä lupa näin ollen täyttäisi sovellettavia vaatimuksia (ks. vastaavasti tuomio 3.3.2011, komissio v. Irlanti, C-50/09, EU:C:2011:109, 81 ja 84 kohta).

60 Toiseksi direktiivin 2011/92 3 artiklasta ilmenee nimenomaisesti, että tämän tuomion 48 ja 58 kohdassa tarkoitettu velvollisuus suorittaa hankkeen ympäristövaikutusten täysimääräinen arviointi merkitsee, että huomioon on otettava paitsi kukin näistä vaikutuksista yksittäin tarkasteltuna myös niiden välinen vuorovaikutus ja näin ollen koko hankkeen ympäristövaikutukset. Samoin direktiivin 2011/92 liitteessä IV velvoitetaan hankkeen toteuttaja antamaan tietoja muun muassa niiden vaikutusten välisestä suhteesta, joita hankkeella voi samanaikaisesti olla ympäristön eri osatekijöille, kuten eläimistölle ja kasveille.

61 Tämä kokonaisarviointi voi kuitenkin johtaa siihen, että toimivaltainen viranomainen katsoo, että kun otetaan huomioon hankkeen eri ympäristövaikutusten välinen vuorovaikutus tai niiden välinen suhde, niitä on arvioitava tiukemmin tai tapauksen mukaan vähemmän tiukasti kuin kutakin vaikutusta erikseen tarkasteltuna on arvioitu ennakkoon.

62 Tästä seuraa, että tilanteessa, jossa jäsenvaltio antaa toimivallan, joka koskee osan hankkeen ympäristövaikutuksista arvioimista ja päätöksen tekemistä tämän osittaisen arvioinnin päätteeksi, muulle kuin sille viranomaiselle, jolle se antaa luvan myöntämistä kyseiselle hankkeelle koskevan toimivallan, kyseinen osittainen arviointi ei voi ennalta vaikuttaa siihen kokonaisarviointiin, joka viranomaisen, jolla on toimivalta myöntää lupa hankkeelle, on joka tapauksessa suoritettava, eikä kyseinen ennakkoon tehty päätös voi vaikuttaa kyseisen kokonaisarvioinnin lopputulokseen, kuten julkisasiamies lähinnä totesi ratkaisuehdotuksensa 73 ja 74 kohdassa.

63 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvistä toteamuksista ja erityisesti niistä toteamuksista, jotka on esitetty tiivistetysti tämän tuomion 30 kohdassa, ja ensimmäisen kysymyksen sanamuodosta ilmenee, että näitä vaatimuksia on ilmeisesti noudatettu, ellei tarkistuksista, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä, muuta johdu. Tästä nimittäin seuraa yhtäältä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle hankkeelle ei voida myöntää lupaa ilman, että hankkeen toteuttaja on saanut päätöksen, jolla sille annetaan lupa poiketa lajien suojelutoimenpiteistä, mistä voidaan päätellä, että kyseinen päätös on välttämättä tehtävä ennen kyseistä lupaa. Toisaalta viranomaisella, jolla on toimivalta myöntää lupa kyseiselle hankkeelle, on edelleen mahdollisuus arvioida hankkeen ympäristövaikutuksia tiukemmin kuin kyseisessä päätöksessä on arvioitu.

64 Siltä osin kuin kolmanneksi ja viimeiseksi on kyse direktiivin 2011/92 tavoitteista ja erityisesti sen keskeisestä tavoitteesta, joka on ympäristön ja ihmisten terveyden suojelun korkean tason varmistaminen ottamalla käyttöön hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia koskevat vähimmäisvaatimukset, tämän tuomion 46–63 kohdassa tarkastelluista asiayhteyteen liittyvistä seikoista ilmenevällä tulkinnalla edistetään tällaisen tavoitteen saavuttamista siten, että jäsenvaltiot voivat antaa tietyn viranomaisen tehtäväksi tehdä ennakkoon ja kohdennetusti päätös tietyistä hankkeiden ympäristövaikutuksista, jotka on arvioitava, ja jättää viranomaisen, jolla on toimivalta myöntää lupa näille hankkeille, tehtäväksi tehdä täysimääräinen ja lopullinen ympäristövaikutusten arviointi.

65 On nimittäin niin, että jos tällainen osittainen arviointi päättyy kielteiseen arvioon, hankkeen toteuttaja voi joko luopua hankkeestaan ilman, että olisi tarpeen jatkaa direktiivillä 2011/92 käyttöön otettua monitahoista arviointi- ja lupamenettelyä, tai muuttaa kyseistä hanketta korjatakseen kyseisessä osittaisessa arvioinnissa esiin tuodut kielteiset vaikutukset, jolloin toimivaltaisen viranomaisen on viime kädessä lausuttava kyseisestä muutetusta hankkeesta. Myönteisen arvion tapauksessa kyseinen viranomainen voi sitä vastoin ottaa huomioon ennakkoon tehdyn päätöksen, vaikka se ei sido sitä sen lopullisessa arvioinnissa eikä myöskään siitä seuraavien oikeudellisten toteamusten osalta. Osittainen arviointi, joka johtaa ennakkoon tehtävään päätökseen, voi näin ollen joka tapauksissa vahvistaa arviointi- ja lupamenettelyn laatua, tehokkuutta ja johdonmukaisuutta.

66 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiiviä 2011/92 on tulkittava siten, että direktiivin 92/43 16 artiklan 1 kohdan nojalla tehty päätös, jossa hankkeen toteuttajalle annetaan lupa poiketa eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä, jotta tämä voi toteuttaa direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetun hankkeen, kuuluu kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun kyseistä hanketta

koskevan lupamenettelyn piiriin tilanteessa, jossa yhtäältä kyseistä hanketta ei voida toteuttaa ilman, että hankkeen toteuttaja on saanut kyseisen päätöksen, ja jossa toisaalta viranomaisella, jolla on toimivalta myöntää lupa tällaiselle hankkeelle, on edelleen mahdollisuus arvioida hankkeen ympäristövaikutuksia tiukemmin kuin kyseisessä päätöksessä on arvioitu.

Toinen kysymys

67 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään, joka on esitetty siltä varalta, että sen ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko direktiiviä 2011/92, kun otetaan huomioon erityisesti sen 6 ja 8 artikla, tulkittava siten, että ennen sellaisen ennakkoon tehtävän päätöksen tekemistä, jossa hankkeen toteuttajalle annetaan lupa poiketa eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä, jotta tämä voi toteuttaa kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetun hankkeen, ei välttämättä ole toteutettava yleisön osallistumista, kunhan tämä osallistuminen taataan ennen kuin viranomainen, jolla on toimivalta myöntää lupa kyseiselle hankkeelle, tekee päätöksen.

68 Tältä osin direktiivin 2011/92 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään muun muassa, että tapauksen mukaan yleisölle on ilmoitettava tai sen saataville on annettava kaikki kyseisellä direktiivillä säädettyjen kahden velvollisuuden eli arviointi- ja lupavelvollisuuden piiriin kuuluvia hankkeita koskevat tiedot ”päätöksentekomenettelyjen varhaisessa vaiheessa ja viimeistään heti, kun tiedot voidaan kohtuudella antaa”. Kyseisen artiklan 4 kohdassa säädetään lisäksi, että ”yleisölle, jota asia koskee, on annettava ajoissa ja tehokkaalla tavalla mahdollisuus osallistua – – päätöksentekomenettelyihin ja sillä on tätä tarkoitusta varten oltava oikeus esittää toimivaltaiselle viranomaiselle tai toimivaltaisille viranomaisille huomautuksensa ja mielipiteensä, ennen kuin lupahakemuksesta päätetään, vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna”.

69 Kyseisen direktiivin 8 artiklassa puolestaan säädetään, että toimivaltainen viranomainen ottaa huomioon käytyjen neuvottelujen tulokset ja muun muassa yleisön osallistumisen ansiosta hankitut tiedot päättäessään, myöntääkö se kyseiselle hankkeelle luvan vai ei.

70 Kuten näistä säännöksistä ilmenee, niissä velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivin 2011/92 soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden arviointi- ja lupamenettelyn yhteydessä yleisön osallistuminen täyttää kaikki vaatimukset.

71 Ensinnäkin sekä tämän osallistumisen perustana oleva tietojen yleisölle ilmoittaminen tai antaminen yleisön saataville että yleisön mahdollisuus esittää huomautuksia ja mielipiteitä näistä tiedoista sekä yleisemmin kyseessä olevasta hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on toteutettava varhaisessa vaiheessa ja joka tapauksessa ennen luvan myöntämistä kyseiselle hankkeelle koskevan päätöksen tekemistä.

72 Toiseksi kyseisen osallistumisen on oltava tehokasta, mikä merkitsee sitä, että yleisö voi ilmaista kantansa kyseisestä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista paitsi hyödyllisellä ja kattavalla tavalla myös ajankohtana, jolloin kaikki vaihtoehdot ovat mahdollisia.

73 Kolmanneksi toimivaltaisen viranomaisen on otettava huomioon tämän osallistumisen tulos päättäessään, myöntääkö se luvan kyseiselle hankkeelle vai ei.

74 Nämä eri vaatimukset voivat osoittautua hankalammaksi sovittaa yhteen monitahoisessa päätöksentekomenettelyssä menettelyn eri vaiheiden ja siihen osallistuvien eri viranomaisten välisen toimivallanjaon vuoksi.

75 Näin on erityisesti siinä tapauksessa, että tietyn viranomaisen on arvioitava ainoastaan osaa kyseisen hankkeen ympäristövaikutuksista tällaista päätöksentekoprosessia edeltävässä vaiheessa tai sen välivaiheessa. Tällaisessa tilanteessa yleisön osallistuminen voi nimittäin koskea vain kyseisen hankkeen ympäristövaikutusten sitä osaa, joka kuuluu kyseisen viranomaisen toimivaltaan, mutta ei sitä osaa, joka ei kuulu sen alaan, eikä myöskään näiden osien välistä vuorovaikutusta tai niiden välistä suhdetta.

76 Tällaisessa tilanteessa on katsottava, että vaatimusta yleisön varhaisessa vaiheessa tapahtuvasta osallistumisesta päätöksentekomenettelyyn on tulkittava ja sovellettava tavalla, joka sopii yhteen sen yhtä merkittävän vaatimuksen kanssa, jonka mukaan yleisön osallistumisen kyseiseen menettelyyn on oltava tehokasta.

77 Tältä osin unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kun hanke on sellaisen monivaiheisen päätöksentekomenettelyn kohteena, jossa ensin annetaan varsinainen päätös ja tämän jälkeen sen täytäntöönpanopäätös, direktiivissä 2011/92 edellytetty hankkeen ympäristövaikutusten arviointi on lähtökohtaisesti toteutettava ennen varsinaisen päätöksen tekemistä, paitsi jos kaikkia kyseisiä vaikutuksia ei ole mahdollista tunnistaa ja arvioida tässä vaiheessa, jolloin kaikkien ympäristövaikutusten arviointi on toteutettava ennen täytäntöönpanopäätöksen tekemistä (tuomio 7.1.2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, 52 ja 53 kohta; tuomio 28.2.2008, Abraham ym., C-2/07, EU:C:2008:133, 26 kohta ja tuomio 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, 85 ja 86 kohta).

78 Kyseisessä direktiivissä säädetty yleisön osallistumista koskeva velvollisuus liittyy läheisesti tähän arviointivelvollisuuteen, kuten tämän tuomion 47 ja 68 kohdasta ilmenee.

79 Kun otetaan huomioon tämä yhteys, on analogisesti katsottava, että tämän tuomion 75 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa direktiivin 2011/92 6 artiklassa säädetty vaatimus, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisuus osallistua päätöksentekomenettelyyn varhaisessa vaiheessa, ei edellytä sitä, että tällainen osallistuminen olisi toteutettava ennen sellaisen ennakkoon tehtävän päätöksen tekemistä, joka koskee osaa hankkeen ympäristövaikutuksista, sillä edellytyksellä, että tällainen osallistuminen on tehokasta, mikä edellyttää ensinnäkin sitä, että se toteutetaan ennen kuin viranomainen, jolla on toimivalta myöntää lupa kyseiselle hankkeelle, tekee päätöksen, toiseksi sitä, että yleisö voi ilmaista hyödyllisellä ja kattavalla tavalla mielipiteensä kyseisen hankkeen kaikista ympäristövaikutuksista, ja kolmanneksi sitä, että viranomainen, jolla on toimivalta myöntää lupa tällaiselle hankkeelle, voi ottaa osallistumisen huomioon täysimääräisesti.

80 Yksinomaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa, että näitä edellytyksiä on noudatettu nyt käsiteltävässä asiassa ja että yleisö on siis voinut ilmaista hyödyllisellä ja kattavalla tavalla kantansa pääasiassa kyseessä olevan hankkeen kaikista ympäristövaikutuksista sen ennakkoon tehdyn päätöksen, jolla hankkeen toteuttajalle annettiin lupa poiketa sovellettavista eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä kyseisen hankkeen toteuttamiseksi, ja sen ajankohdan välisenä aikana, jolloin viranomainen, jolla on toimivalta myöntää lupa kyseiselle hankkeelle, lausui asiasta.

81 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiiviä 2011/92 on erityisesti sen 6 ja 8 artikla huomioon ottaen tulkittava siten, että ennen sellaisen ennakkoon tehtävän päätöksen tekemistä, jossa hankkeen toteuttajalle annetaan lupa poiketa eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä, jotta tämä voi toteuttaa kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan

a alakohdassa tarkoitetun hankkeen, ei välttämättä ole toteutettava yleisön osallistumista, kunhan tämä osallistuminen taataan tehokkaalla tavalla ennen kuin viranomainen, jolla on toimivalta mahdollisesti myöntää lupa kyseiselle hankkeelle, tekee päätöksen.

Oikeudenkäyntikulut

82 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2011/92/EU on tulkittava siten, että luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 16 artiklan 1 kohdan nojalla tehty päätös, jossa hankkeen toteuttajalle annetaan lupa poiketa eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä, jotta tämä voi toteuttaa direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetun hankkeen, kuuluu kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun kyseistä hanketta koskevan lupamenettelyn piiriin tilanteessa, jossa yhtäältä kyseistä hanketta ei voida toteuttaa ilman, että hankkeen toteuttaja on saanut kyseisen päätöksen, ja jossa toisaalta viranomaisella, jolla on toimivalta myöntää lupa tällaiselle hankkeelle, on edelleen mahdollisuus arvioida hankkeen ympäristövaikutuksia tiukemmin kuin kyseisessä päätöksessä on arvioitu.**

2) **Direktiiviä 2011/92 on erityisesti sen 6 ja 8 artikla huomioon ottaen tulkittava siten, että ennen sellaisen ennakkoon tehtävän päätöksen tekemistä, jossa hankkeen toteuttajalle annetaan lupa poiketa eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteistä, jotta tämä voi toteuttaa kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetun hankkeen, ei välttämättä ole toteutettava yleisön osallistumista, kunhan tämä osallistuminen taataan tehokkaalla tavalla ennen kuin viranomainen, jolla on toimivalta mahdollisesti myöntää lupa kyseiselle hankkeelle, tekee päätöksen.**

Allekirjoitukset