JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
11 päivänä tammikuuta 1996 *

1. Nyt esillä olevassa kanteessa komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Belgian kuningaskunta, jätettyään täydellisesti ja asianmukaisesti saattamatta tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) osaksi Belgian oikeusjärjestystä, on laiminlyönyt sille tämän direktiivin ja EY:n perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklan mukaan kuuluvat velvollisuudet.

Yhteisön säännökset

2. Direktiivi on annettu ETY:n perustamissopimuksen 100 ja 235 artiklan nojalla. Muun muassa direktiivin ensimmäisen ja yhdennentoista perustelukappaleen mukaan yhteisön lainsäätäjän tavoitteena on ollut sellaisen politiikan käyttöön ottaminen, jonka avulla edistetään ympäristölle aiheutuvien haittojen tai ympäristön saastumisen *ehkäisemistä*. Tässä tarkoituksessa direktiivillä otetaan käyttöön tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia koskeva järjestelmä.

3. Direktiivin 2 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä arvioidaan niiden hankkeiden vaikutukset, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

4. Direktiivin 4 artiklassa nämä hankkeet jaetaan kahteen ryhmään: direktiivin liitteessä I mainittuihin luokkiin kuuluvien hankkeiden osalta ympäristövaikutusten arviointi on pakollista, kun taas direktiivin liitteessä II mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet on arvioitava vain siinä tapauksessa, että jäsenvaltiot katsovat niiden laadun sitä vaativan.

5. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille annetaan vapaus määrittää se, miten arviointimenettely on järjestettävä. Direktiivissä vahvistetaan kuitenkin tiettyjä rajoituksia tälle vapaudelle; tämän vuoksi 3 artiklassa säädetään, että arvioinnilla tunnistetaan, kuvataan ja arvioidaan tarkoituksenmukaisella tavalla hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset tiettyihin tekijöihin. Tiedot, jotka hankkeen toteuttajan on toimitettava ympäristövaikutusten arvioimiseksi, luetellaan 5 artiklassa.

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 175, s. 40.

6. Direktiivillä on otettu käyttöön myös velvollisuus tiedottaa yleisölle ja jäsenvaltioille niitä mahdollisesti koskevista hankkeista. Sen 6 artiklassa säädetään nimittäin, että hankkeen toteuttajan toimittamat direktiivin 5 artiklassa tarkoitetut tiedot ja lupahakemus on toimitettava ympäristöasioista vastaavien viranomaisten ja sen yleisön saataville, jota hanke koskee. Lisäksi siinä tapauksessa, että tietyllä hankkeella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia toisen jäsenvaltion alueella, 5 artiklan nojalla saadut tiedot on toimitettava asianomaiselle jäsenvaltiolle direktiivin 7 artiklan mukaisesti.

7. Direktiivin 8 artiklassa määrätään ottamaan huomioon edellä mainitut tiedot lupamenettelyssä. Lisäksi 9 artiklassa säädetään, että sille yleisölle ja jäsenvaltiolle, joita asia koskee, on tiedotettava lopullisen päätöksen sisällöstä.

8. Jäsenvaltioiden on 12 artiklan 1 kohdan perusteella saatettava direktiivin säännökset valtion sisäisesti voimaan 3.7.1988 mennessä. Tämän artiklan 2 kohdan mukaan niillä on velvollisuus toimittaa antamansa kansalliset säännökset komissiolle.

Belgian kansallinen lainsäädäntö

9. Direktiivin saattaminen osaksi Belgian oikeusjärjestystä kuuluu seuraavien kolmen alueen toimivaltaan: Vallonian alue, Brysselin pääkaupunkialue ja Flanderin alue. Direktiivillä käyttöön otettu ympäristövaikutusten arviointimenettely on sisällytetty olemassa oleviin lupamenettelyihin.

10. Conseil régional wallon (Vallonian alueneuvosto) antoi 11.9.1985 asetuksen, jolla järjestettiin ympäristövaikutusten arviointimenettely Vallonian alueella. [2] Vallonian alueen täytäntöönpanoviranomainen teki 31.10.1991 tämän asetuksen täytäntöönpanoa koskevan päätöksen. [3]

11. Muutoksenhakutuomioistuin kumosi 24.5.1988 [4] osittain 11.9.1985 annetun asetuksen siltä osin, kuin siinä määrättiin sellaisia laitoksia koskevasta arvioinnista, joita käytetään yksinomaisesti radioaktiivisten jätteiden pysyvään varastointiin tai niiden lopulliseen hävittämiseen, koska tällaisiin hankkeisiin liittyvien säännösten antaminen ei kuulu alueiden toimivaltaan.

2 — Moniteur belge, 24.1.1986.
3 — Moniteur belge, 22.11.1991, s. 26157.
4 — Tuomio nro 54, Moniteur belge, 11.6.1988.

12. Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (Brysselin pääkaupunkialueen neuvosto) teki 23.7.1992 päätöksen, joka koski tiettyjen hankkeiden vaikutusten ennakkoarviointia Brysselin pääkaupunkiseudulla. [5]

13. Yksikään näistä säännöksistä ei sisällä määräyksiä muiden jäsenvaltioiden kuulemisesta sellaisten hankkeiden osalta, joilla on vaikutuksia toisen jäsenvaltion ympäristöön.

14. *Flanderin alueella* direktiivi saatettiin voimaan haitallisista laitoksista 28.6.1985 annetulla saastumisen ehkäisemiseksi noudatettavaa lupamenettelyä koskevalla asetuksella (jäljempänä saastumisen ehkäisemiseksi noudatettavaa lupamenettelyä koskeva asetus) [6] ja muista kuin haitallisista laitoksista 29.3.1962 annetulla alue- ja kaupunkisuunnittelua koskevalla lailla (jäljempänä 29.3.1962 annettu laki). [7]

15. Haitallisten laitosten osalta saastumisen ehkäisemisessä noudatettavaa lupamenettelyä koskevassa asetuksessa otetaan käyttöön tiettyjä ihmiselle ja ympäristölle haitallisia laitoksia koskeva ennakkolupajärjestelmä. Flanderin hallituksen on pantava se täytäntöön. Tämän asetuksen 2 ja 3 pykälässä säädetään, että Flanderin hallituksen on laadittava luettelo niistä laitoksista, jotka kuuluvat lupamenettelyn piiriin. Samoin 7 pykälässä annetaan Flanderin hallituksen tehtäväksi määrittää ne menettelyä, sisältöä, edellytyksiä ja muotoa koskevat säännökset, joita ympäristövaikutusten tutkimisessa on noudatettava. Lisäksi 11 pykälässä säädetään, että jokaista lupahakemuksen perusteella tehtyä päätöstä edeltää julkinen tutkinta. Tätä tutkintaa koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen antaminen on jätetty Flanderin hallituksen huoleksi.

16. Flanderin hallitus antoi 23.3.1989 joitakin asetuksia saattaakseen voimaan direktiivin säännökset. Nämä asetukset liittyvät sekä saastumisen ehkäisemisessä noudatettavaa lupamenettelyä koskevaan asetukseen että 29.3.1962 annettuun lakiin.

17. Asetuksella 89-928 [8] määrätään sellaisten laitosten ympäristövaikutusten arvioinnin järjestämisestä, jotka kuuluvat saastumisen ehkäisemisessä noudatettavaa lupamenettelyä koskevan asetuksen soveltamisalaan.

18. Asetus 89-928 ei sisällä niiden jäsenvaltioiden kuulemista koskevia säännöksiä, joiden ympäristöön Flanderissa toteutettava hanke saattaisi mahdollisesti vaikuttaa. Ekologista lupaa koskevalla asetuksella ja sen

5 — Moniteur belge, 1.8.1992, s. 17340.
6 — Moniteur belge, 17.9.1985, s. 13304.
7 — Moniteur belge, 12.4.1962.
8 — Moniteur belge, 17.5.1989, s. 8442.

täytäntöönpanoasetus VLAREM I:llä taataan sitä vastoin yleisön kuuleminen. [9]

19. Asetuksella 89-929 [10] säännellään 29.3.1962 annetun lain soveltamisalaan kuuluvien töiden ja toimenpiteiden ympäristövaikutusten arviointia. Säännökset vastaavat muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta asetuksen 89-928 säännöksiä. Tämän asetuksen 2 pykälässä on luettelo niistä hankkeista, joiden osalta ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä.

20. Asetus 89-929 ei asetuksen 89-928 tavoin sisällä muiden jäsenvaltioiden kuulemista koskevia säännöksiä. Flanderin alueella yleisön kuuleminen taataan sitä vastoin 22.10.1971 annetulla kuninkaallisella asetuksella, jolla määrätään 29.3.1962 annetun lain 63 pykälän täytäntöönpanosta.

Oikeudenkäyntimenettely

21. Komissio ilmoitti Belgian kuningaskunnalle 29.12.1989 päivätyllä kirjeellään, jossa se samalla pyysi sitä esittämään huomautuksensa, katsovansa, ettei direktiiviä ollut täydellisesti ja asianmukaisesti saatettu osaksi Belgian oikeusjärjestystä. Se vaati ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla myös, että Belgian kuningaskunta esittäisi sille huomautuksensa tältä osin kahden kuukauden pituisen määräajan kuluessa. Saatuaan pidennystä määräaikaan Belgian hallitus vastasi 25.5.1990 päivätyllä kirjeellä ja lähetti täydennystä tietoihin 26.7.1991. Koska Belgian valtion sille esitetyn huomautuspyynnön johdosta toimittamat vastaukset eivät antaneet komissiolle aihetta muuttaa mielipidettään, komissio antoi 3.12.1991 päivätyllä kirjeellään perustellun lausunnon ja asetti jäsenvaltiolle kahden kuukauden pituisen määräajan tarpeellisten toimenpiteiden toteuttamista varten. Belgian kuningaskunnan perustellun lausunnon vuoksi toimittamat vastauksetkaan eivät antaneet komissiolle aihetta muuttaa mielipidettään. Tästä syystä komissio nosti 2.5.1994 yhteisöjen tuomioistuimessa kanteen.

22. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

"— toteamaan, että Belgian kuningaskunta, jätettyään täydellisesti ja asianmukaisesti saattamatta tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY osaksi Belgian oikeusjärjestystä, on laiminlyönyt sille tämän direktiivin ja perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklan mukaan kuuluvat velvollisuudet;

— velvoittamaan Belgian kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut".

23. Täsmällisemmin ilmaistuna komissio esitti kolme vaatimusta, jotka perustuvat

9 — Vastineen ranskankielisen käännöksen s. 7.
10 — Moniteur belge, 17.5.1989, s. 8450.

a) direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanon laiminlyöntiin, b) direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan virheelliseen täytäntöönpanoon, ja c) direktiivin 7 ja 9 artiklan täytäntöönpanon laiminlyöntiin. Komissio luopui direktiivin 6 artiklan 2 kohdan ja 9 artiklan täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskevasta vaatimuksestaan Belgian hallituksen esittämän vastineen perusteella. [11]

24. On syytä muistuttaa, että jos yhteisöjen tuomioistuin tekee päätöksen, jonka mukaan Belgian kuningaskunta on laiminlyönyt sille direktiivissä asetetut erityiset velvoitteet, ei sen kysymyksen tutkimisella ole merkitystä, onko se tästä syystä myös laiminlyönyt sille perustamissopimuksen 5 artiklassa asetetut velvollisuudet. [12]

Oikeudellinen arviointi

A — *Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan [13] ja 4 artiklan 1 kohdan [14] täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskeva väite*

25. *Komissio katsoo*, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä kaikista liitteessä I mainittuihin luokkiin kuuluvista hankkeista. Jäsenvaltiot eivät voi säätää tähän minkäänlaisia rajoituksia. Belgiassa ympäristövaikutusten pakollista arviointia ei ole taattu kaikkien liitteessä I mainittuihin luokkiin kuuluvien hankkeiden osalta.

26. Tämä väite jakautuu kahteen osaan. Komissio moittii

— ensinnäkin Belgian valtiota siitä, ettei se asetetussa määräajassa ole pannut kansallisella tasolla täytäntöön direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa liitteessä I olevassa 2 kohdassa mainittujen ydinvoimalaitosten, muiden ydinreaktoreiden eikä sellaisten laitosten osalta, jotka on tarkoitettu yksinomaan radioaktiivisen jätteen pysyvään varastoimiseen ja loppusijoittamiseen;

— toiseksi Flanderin hallitusta siitä, ettei se ole asianmukaisesti pannut kansallisella tasolla täytäntöön direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua liitteessä I olevaa 6 kohtaa. [15]

11 — Kantajan vastauksen ranskankielisen käännöksen s. 2.

12 — Ks. viimeisimmistä tuomioista erityisesti asia C-66/94, komissio v. Belgia, tuomio 19.1.1995 (Kok. 1995, s. I-149, 6 kohta).

13 — "1. 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."

14 — "1. Jollei direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa säädetystä muuta johdu, liitteessä I mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet arvioidaan 5—10 artiklan mukaisesti."

15 — Kemianteollisuuden laitoskombinaatit.

a) Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun liitteessä I olevan 2 kohdan virheellinen täytäntöönpano

27. Belgian kuningaskunta vastustaa tätä kanneperustetta ja väittää, että 28.2.1963 annettua asetusta, joka sisältää yleisiä määräyksiä väestön ja työntekijöiden suojelemiseksi ionisoivalta säteilyltä, on muutettu 23.12.1993 kuninkaallisella asetuksella, [16] jossa määrätään direktiivin vaatimusten mukaisen ympäristövaikutusten arvioinnin suorittamisesta direktiivin liitteessä I olevassa 2 kohdassa tarkoitetuissa hankkeissa. [17]

28. Komissio pitäytyy kuitenkin tässä perusteessa. Se täsmensi istunnossa, että vaikka tosiasiallisesti tällä 23.12.1993 annetulla kuninkaallisella asetuksella toteutettu täytäntöönpano on direktiivin vaatimusten mukainen, asetus on kuitenkin annettu vasta perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen jälkeen.

29. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä [18] seuraa, että komissio voi tällaisissa olosuhteissa vaatia toteamaan, että kyseinen jäsenvaltio on laiminlyönyt velvollisuutensa saattaa direktiivi oikeassa ajassa osaksi kansallista oikeusjärjestystään. Komission perustelu on näin hyväksyttävä.

b) Täytäntöönpano ei ole direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa mainitun liitteessä I olevan 6 kohdan mukainen

30. Riidanalainen kansallinen säännös on edellä mainitun asetuksen 89-928 3 pykälässä. Tässä pykälässä on luettelo niistä laitoksista, jotka kuuluvat ympäristövaikutusten arviointimenettelyn piiriin. Tämän säännöksen 6 momentissa määritetään kemianteollisuuden laitoskombinaatit sellaisiksi laitoskombinaateiksi, joissa "kemiallisissa prosesseissa käsitellään sellaisia

a) tyydyttämättömiä hydrokarbidi-rasvahappoja, joiden molekyyleissä on vähemmän kuin viisi hiiliatomia;

b) tyydyttämättömiä syklisiä hydrokarbideja ja aromaatteja, joiden molekyyleissä on vähemmän kuin yhdeksän hiiliatomia,

16 — Moniteur belge, 2.2.1994, s. 2133.

17 — "Lämpövoimalaitokset ja muut polttolaitokset, joiden lämmöntuotto on vähintään 300 MW sekä ydinvoimalaitokset ja muut ydinreaktorit (lukuun ottamatta halkeamis- ja hyötämiskelpoisten aineiden tuotantoon tarkoitettuja tutkimusreaktoreita, joiden suurin jatkuva lämpöteho ei ylitä yhtä kilowattia)."

18 — Viimeisin tuomio annettu 13.7.1995 (10 ja 11 kohta), asia C-216/94, komissio v. Belgia, Kok. s. I-2155.

ja joiden teho on vähintään 100 000 tonnia vuodessa".

31. *Komission mukaan* tätä säännöstä tutkittaessa voidaan todeta, että vain sellaiset laitokset, joissa käsitellään a [19] ja b [20] kohdassa tarkoitettuja aineita, ja näiden joukosta vain sellaiset laitokset, joiden käsittelytehokkuus on vähintään 100 000 tonnia, kuuluvat ympäristövaikutusten arviointimenettelyn piiriin. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa mainitun liitteessä I olevaan 6 kohtaan ei kuitenkaan sisältynyt tällaista rajoitusta.

32. *Belgian kuningaskunta* vastustaa tätä väitettä. Sen mukaan "kemianteollisuuden laitoskombinaattien" käsite on liian epämääräinen. Komissio on Belgian kuningaskunnan mukaan myöntänyt tämän, koska se on esittänyt, että direktiiviä muutettaisiin tältä osin. [21] Tämän vuoksi Belgian kuningaskuntaa *ei voida moittia siitä, että se oli tulkinnut* tätä käsitettä itse direktiivin luonteen huomioon ottaen. Belgian kuningaskunta myöntää sitä vastoin sen, että Flanderin säännösten mukaan sellaiset laitokset, joissa kemiallisten prosessien avulla käsitellään tyydyttämättömiä hydrokarbidi-rasvahappoja, eivät ole sellaisia yksityisiä tai julkisia teollisuuden hankkeita, jotka kuuluvat ympäristövaikutusten arviointimenettelyn piiriin. Se perustelee tätä laiminlyöntiä sillä, että hydrokarbideja ei juurikaan käytetä kemiallisina perusaineksina. Se myöntää kuitenkin muutoin, että tämän tyyppisiä hydrokarbideja käytetään öljynjalostuslaitoksissa, joiden osalta yhteisön lainsäätäjä on määrännyt ympäristövaikutusten arvioinnin pakolliseksi. [22]

33. Belgian kuningaskunta päättelee tästä, että käsitteelle "kemianteollisuuden laitoskombinaatit" Flanderissa annettu määritelmä kattaa Flanderin alueella olevat tärkeimmät kemianteollisuuden laitokset.

34. Katson, että Belgian kuningaskunta rikkoo vielä tältäkin osin direktiivistä aiheutuvia velvollisuuksia.

35. *Ensiksikin* direktiivin sisältö vaikuttaa minusta selkeältä. Direktiivissä ei aseteta rajoituksia kemianteollisuuden laitoskombinaattien arviointivelvollisuudelle. Siinä tapauksessa, että yhteisön lainsäätäjä on katsonut tarpeelliseksi rajoittaa tätä velvollisuutta, se on säätänyt tästä nimenomaisesti. [23] Lisäksi Belgian kuningaskunnan esittämän tulkinnan hyväksyminen olisi omiaan asettamaan

19 — Butaani, metaani, propaani ja etaani.

20 — Bentseeni.

21 — Direktiivin 85/337/ETY muuttamista koskeva neuvoston esitys (asiakirja KOM(93), 575 lopull., 16.3.1994)

22 — Liitteessä I oleva 1 kohta.

23 — Ks. liitteessä I oleva 1, 2, 5, 7 ja 8 kohta.

kyseenalaiseksi direktiivin liitteissä I ja II tarkoitettujen hankkeiden välisen tasapainon, sillä tietyillä yhteisöjen lainsäätäjän haluamilla rajoituksilla määritetään lisäksi direktiivin 4 artiklan 1 kohdan (pakollinen arviointi) ja 4 artiklan 2 kohdan (ehdollinen arviointi) välistä suhdetta. [24]

36. Sen väitteen osalta, jonka mukaan tämä käsite on epäselvä, on huomautettava, että

— liitteessä I mainittua "kemianteollisuuden laitoskombinaattien" käsitettä on verrattava liitteessä II olevan 6 kohdan sisältöön. Kemianteollisuuden laitokset kuuluvat liitteeseen II ja kemianteollisuuden laitoskombinaatit liitteeseen I;

— lisäksi, vaikka komissio olikin yrittänyt täsmentää direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa mainittua liitteessä I olevaa 6 kohtaa, tämä täsmennys ei koske "kemianteollisuuden laitoksen", vaan termin "kombinaatti" merkityssisältöä, joka on nyt esillä olevan käsitteen määräävä osa. Tämän esityksen mukaan kemianteollisuuden laitoskombinaateilla tarkoitetaan "laitoksia, jotka sijaitsevat sellaisella maantieteellisellä alueella, johon on rinnakkain sijoitettu samalle tai eri yhtiölle kuuluvia useita teollisuustuotantoyksikköjä ja jotka ovat toiminnallisesti sidoksissa toisiinsa". [25]

37. Näin on pakko todeta, että vaikka Belgian kuningaskunta vetoaakin riidanalaisen käsitteen "kombinaatti" epämääräisyyteen, Flanderin säännöksissä ei täsmennetä eikä määritellä sitä.

38. Mikäli ratkaisevana seikkana pidetään sitä, että nämä laitokset ovat *kombinaatteja*, sen määrittäminen, onko tietty kemianteollisuuden laitos kombinaatti vai ei, ei tapahdu sen käsittelytehokkuuden eikä siellä jalostettavien kemiallisten aineiden laadun perusteella, vaan sen perusteella, ovatko tuotantoyksiköt sidoksissa toisiinsa siten, että niiden toiminta muodostaa yhden ainoan tuotantoyksikön.

Yhteisön lainsäätäjän tavoitteena on tältä osin estää ympäristön pilaantuminen, joka aiheutuu sellaisista pienikokoisista teollisuuslaitoksista, joiden aiheuttama haitta voi

24 — Ks. esim. liitteessä II olevan 10 kohdan d alakohta; sisävesiliikenteen satamat suhteessa alusten vastaanottokykyyn.

25 — Direktiivin 85/337 muuttamista koskeva esitys.

osoittautua merkittäväksi sen vuoksi, että niiden tuotantoyksiköt toimivat kombinaatin osina.

39. *Toiseksi* direktiivin tarkoitus on tämän tulkinnan vastainen. Olen todennut, että direktiivillä käyttöön otetun, ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan järjestelmän tarkoituksena on sellaisen politiikan edistäminen, jolla *ehkäistään ennalta* ympäristöhaittoja ja ympäristön saastumista: [26]

"—— parempaa ympäristöpolitiikkaa on estää saasteiden ja haittojen muodostuminen niiden alkulähteillä, kuin yrittää myöhemmin torjua niiden vaikutuksia; [Euroopan yhteisöjen toimintaohjelmissa ympäristöalan toimenpiteiksi vuosilta 1973, 1977 ja 1983] korostetaan tarvetta ottaa ympäristö huomioon mahdollisimman aikaisessa vaiheessa kaikessa teknisessä suunnittelussa ja päätöksenteossa; tämän tavoitteen saavuttamiseksi niissä edellytetään tällaisten vaikutusten arviointimenettelyn käyttöönottoa, —— ." [27]

40. Yhteisön lainsäätäjän tavoitteena on siis se, että jäsenvaltiot pakotetaan säätämään itselleen sellaisia lakeja, joiden avulla ne voivat nopeasti, jo ennen kuin ympäristölle on aiheutunut vahinkoa, varautua tulevaan.

41. Jotta *ympäristöhaittoja ja ympäristön saastumista ennaltaehkäisevän politiikan käyttöön ottamista* koskeva tavoite saavutettaisiin, yhteisön lainsäätäjä on direktiivissä ottanut eräänä keinona käyttöön *tietoon perustuvan* lupamenettelyn sellaisten hankkeiden osalta, jotka voivat aiheuttaa haittaa tai saastumista. Tarkoitan "tietoon perustuvalla lupamenettelyllä" sellaista toimivaltaisten julkisten viranomaisten antamaa lupaa, joka on annettu sen jälkeen kun näillä viranomaisilla on ollut käytössään kaikki tarpeelliset, mahdollisia riskejä koskevat tiedot: "—— todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavia julkisia ja yksityisiä hankkeita varten olisi myönnettävä lupa ainoastaan hankkeiden merkittävien ympäristövaikutusten ennakkoarvioinnin jälkeen; tämä arviointi on suoritettava hankkeen toteuttajan toimittamien asianmukaisten tietojen perusteella, joita tarvittaessa viranomaiset ja kansalaiset, joita hanke saattaa koskea, voivat täydentää". [28]

42. Belgian kuningaskunnan esittämän suppean tulkinnan mukaan toimivaltaiset viranomaiset eivät myöntäessään lupaa merkittäville hankkeille kuulisi niitä kansalaisia, joita hanke koskee ja joiden vuoksi yhteisön lainsäätäjä on säätänyt vaikutusten tutkimisesta.

26 — Ratkaisuehdotukseni 2 kohta.

27 — Direktiivin ensimmäinen perustelukappale.

28 — Direktiivin kuudes perustelukappale.

B — *Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan* [29] *asianmukaisen täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskeva väite*

43. *Komission mukaan* direktiivin 4 artiklan 2 kohdasta aiheutuu, että jäsenvaltioiden on tutkittava liitteessä II mainittujen hankkeiden laatu (erityisesti niiden laatu, koko ja sijainti) konkreettisesti ja tapauskohtaisesti sekä päätettävä tämän tutkinnan tulosten perusteella siitä, onko ympäristövaikutusten arviointimenettely tarpeen. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat helpottaa tätä tutkimusta määrittelemällä tietyntyyppiset hankkeet tai vahvistamalla arviointiperusteita ja/tai rajoja. Näin 4 artiklan 2 kohta merkitsee sitä, että jäsenvaltioiden on konkreettisesti tutkittava jokaisen liitteessä II mainitun hankkeen laatu. Tästä syystä ne eivät voi määritellä arviointiperusteita ja -rajoja siten, että tietyt liitteessä II mainitut hankkeet jätettäisiin etukäteen arvioinnin ulkopuolelle.

44. *Belgian kuningaskunnan mukaan* komissio tulkitsee väärin direktiivin säännöksiä. Belgian kuningaskunnan mukaan direktiivin 2 artiklan 1 kohtaa ja 4 artiklan 2 kohtaa on luettava yhdessä. Jäsenvaltioilla olisi näin harkintavalta itse päättää ja määrittää, mitkä liitteessä II mainituista hankkeista ovat sellaisia, että niissä on suoritettava pakollinen ympäristövaikutusten arviointi. Jäsenvaltiot voisivat *yleensä* ja *a priori* pitää tiettyjä liitteessä II mainittuja hankkeita laadultaan sellaisina, ettei arviointi niiden osalta ole tarpeen.

45. Tämän vuoksi Flanderin hallitus katsoi 23.3.1989 antamissaan asetuksissa, että — ottaen huomioon Flanderin ympäristön tila — vain tietyt liitteessä II mainitut hankeluokat, jotka laadullisesti pysyvät arvioinnille edeltäkäsin määritellyissä rajoissa, on saatettava ympäristövaikutusten arviointimenettelyn piiriin. Flanderin hallitus on näin epäsuorasti katsonut, että kaikki muut liitteessä II tarkoitetut hankkeet ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niiden vaikutuksia Flanderin alueen ympäristöön ole tarpeen arvioida.

46. *Saksan hallitus* katsoo väliintulokirjelmässään, että Belgian hallituksen esittämä direktiivin 4 artiklan 2 kohdan tulkinta on oikea.

47. Mielestäni Belgian kuningaskunnan ja Saksan liittotasavallan esittämä näkemys ei sovi yhteen yhteisön lainsäätäjän laajan ympäristökäsitteen kanssa, ja se on direktiivin tavoitteen vastainen.

29 — "2. Liitteessä II mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet arvioidaan 5—10 artiklan mukaisesti, jos jäsenvaltiot toteavat niiden laadun sitä vaativan. Tätä varten jäsenvaltiot voivat erityisesti määritellä, että tietyntyyppiset hankkeet on arvioitava tai niille on vahvistettava arviointiperusteet tai rajat, jotka ovat tarpeen päätettäessä, mitkä liitteessä II mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet arvioidaan 5—10 artiklan mukaisesti."

48. Tällainen tulkinta ei tutkimukseni mukaan [30] voi olla *direktiivistä ilmenevän lainsäätäjän tahdon mukainen* siltä osin kuin Flanderin hallituksen käyttöön ottaman menettelyn yhteydessä ei ole mahdollista ennakoida ja ehkäistä ennalta tehokkaasti ja nopeasti tulevia vahinkoja.

49. *Lisäksi* direktiivin 2 artiklan 1 kohtaa on sen tavoitteen mukaisesti tarkasteltava säännöksenä, jolla ilmaistaan ympäristövaikutusten arviointivelvollisuutta koskeva perusperiaate: jäsenvaltioiden on taattava sellaisten hankkeiden arviointi, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tämän periaatteen soveltamisesta säädetään 4 artiklassa; liitteessä I mainituilla hankkeilla on välttämättä 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja ympäristövaikutuksia, kun taas liitteessä II mainituilla hankkeilla voi mahdollisesti olla ympäristövaikutuksia. Tapauskohtainen tutkiminen on näin ollen välttämätöntä. Jäsenvaltioille annetaan 4 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa mahdollisuus liitteessä II mainittujen hankkeiden osalta helpottaa tämän arvioinnin tekemistä siten, että ne määrittelevät arviointiperusteita ja/tai rajoja.

50. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille on annettu vapaus harkita, minkälaista menettelytapaa ne noudattavat tässä suhteessa, ja tämä tarkoittaa sitä, että niillä on mahdollisuus erityisesti tutkia, onko ympäristövaikutusten arviointi tarpeen hankkeen laatu huomioon ottaen. *Harkinnan vapaus tarkoittaa sitä, että asiaa harkitaan, eikä sitä, että harkinnasta etukäteen luovutaan.* Tähän tulokseen tultaisiin myös siinä tapauksessa, että Belgian kuningaskunnan esittämä tulkinta 4 artiklan 2 kohdasta hyväksyttäisiin.

51. On ilmeistä, että Flanderin lainsäädännössä oleva luettelo niistä hankkeista, jotka kuuluvat arviointimenettelyn piiriin, ei kata kaikkia liitteessä II mainittuja hankkeita. Siitä, että yksi liitteessä II tarkoitetuista hankeryhmistä etukäteen jätetään arvioinnin ulkopuolelle, aiheutuu, että tällaiseen ryhmään kuuluvan hankkeen konkreettisen toteuttamisen ympäristölle aiheuttamia riskejä ei milloinkaan tulla arvioimaan, vaikka arviointi olisi sen tosiasiallisen laadun vuoksi välttämätöntä. Tietyn alueen sijainti ja käyttötarkoitus (teollisuusalue, asuinalue) ovat sellaisia laadullisia seikkoja, joissa kaikissa voi aikojen kuluessa tapahtua muutoksia, ja tämän vuoksi niitä voidaan arvioida vain konkreettisesti. Belgian kuningaskunnan valitsema toimenpide ei ole yhteisön lainsäätäjän tavoitteleman, ennaltaehkäisyä koskevan tavoitteen mukainen.

52. Viimeksi esitetty huomio osoittaa, että on oleellisen tärkeää määrittää direktiivissä tarkoitetun käsitteen "ympäristö" sisältö.

53. Vaikka yhteisön ympäristönsuojelua koskevissa säännöksissä tai muissa asiakirjoissa ei ole nimenomaisesti määritelty tätä käsitettä, on huomautettava, että direktiiviin sisältyy ensimmäistä kertaa sellaisia seikkoja, joiden avulla määrittely voidaan suorittaa.

30 — Ratkaisuehdotukseni 38—42 kohta.

54. Yhteisön lainsäätäjä täsmentää direktiivin kolmannessa perustelukappaleessa, että "— — on tarpeen toteuttaa yksi yhteisön *ympäristönsuojelua ja elämänlaatua koskevista tavoitteista*", [31] ja esittää yhdennessätoista perustelukappaleessa, että "— — hankkeen ympäristövaikutukset on arvioitava ottaen huomioon pyrkimykset suojella ihmisten terveyttä, *parantaa elämisen laatua paremman ympäristön avulla,* varmistaa lajien monimuotoisuuden säilyminen ja ylläpitää luonnon uusiutumiskyky elämän perusvoimavarana". [32]

55. Yhteisön lainsäätäjän tavoitteena ei siis ole ainoastaan ehkäistä ennalta ihmisten terveyttä uhkaavia riskejä, vaan myöskin myötävaikuttaa ihmisten hyvinvoinnin parantamiseen kaikilla elämän alueilla. Viittaamalla nimenomaisesti käsitteeseen "elämisen laatu" yhteisön lainsäätäjä on ilmoittanut käsityksensä siitä, miten käsite "ympäristö" olisi laajasti tulkittuna ymmärrettävä.

56. Direktiivin säännösten tutkimisen perusteella voidaan päätellä, että yhteisön lainsäätäjä on halunnut tulkita laajasti tätä käsitettä. Käsitteen "ympäristö" sisältöä voidaan määrittää luettelemalla ne alueet, jotka lainsäätäjä haluaa saattaa hankkeen aiheuttamien ympäristövaikutusten tutkinnan ja arvioinnin piiriin. Sen perusteella, että lainsäätäjä on ottanut huomioon ihmisiä, eläimiä ja kasveja, maaperää, vettä, ilmaa, ilmastoa ja maisemaa koskevia "tekijöitä" sekä näiden eri tekijöiden vuorovaikutuksen, aineelliset ja kulttuuriperintöön liittyvät arvot [33] ja hankkeen sijainnin, suunnitelman sekä laajuuden, [34] voidaan sanoa, että luettelo kuvaa hyödyllisellä tavalla käsitteen sisältöä. [35]

57. Belgian kuningaskunnan esittämässä tulkinnassa pitäytyminen aiheuttaisi sen, että ympäristön käsitteelle hyväksyttäisiin sellainen suppea tulkinta, joka on vastoin itse direktiiviä.

C — *Direktiivin 7* [36] *ja 9 artiklan täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskeva väite*

58. Sellaisten tapausten varalle, joissa ympäristövaikutukset ulottuvat valtion rajojen ulkopuolelle, säädetään direktiivin 7 artiklassa edellytyksistä, joiden täyttyessä sellainen jäsenvaltio, johon todennäköisesti kohdistuu vaikutuksia, otetaan mukaan menettelyyn. Direktiivin 9 artiklassa tällaiselle jäsenvaltiolle annetaan oikeus saada tieto tehdystä päätöksestä.

31 — Kursivointi kirjoittajan.

32 — Kursivointi kirjoittajan.

33 — Direktiivin 3 artikla.

34 — Direktiivin 5 artikla.

35 — Näin myös Krämer, L.: "Environnement", Juris-classeurs, nide 1900, 1994, s. 13.

36 — "Jos jäsenvaltio havaitsee, että tietyllä hankkeella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia toisen jäsenvaltion alueella tai jos jäsenvaltio, johon todennäköisesti kohdistuu merkittävä vaikutus, niin vaatii, sen jäsenvaltion, jonka alueella hanke aiotaan toteuttaa, on toimitettava 5 artiklan mukaisesti saadut tiedot toisille jäsenvaltioille samanaikaisesti kuin se saattaa ne omien kansalaistensa tietoon. Nämä tiedot ovat perustana jäsenvaltioiden kahdenvälisille, vastavuoroisuuden ja tasa-arvoisen kanssakäymisen pohjalla käytäville neuvotteluille."

59. *Komission mukaan* Flanderin alueen ja Brysselin pääkaupunkialueen lainsäädäntöön ei sisälly sellaisia säännöksiä, joilla direktiivin 7 ja 9 artikla olisi pantu täytäntöön.

60. *Belgian hallitus* myöntää vastineessaan, että sellaista lainsäädäntöä ei ole, jolla direktiivin 7 ja 9 artikla olisi pantu täytäntöön Flanderin alueella ja Brysselin pääkaupunkialueella. Se myöntää komission esittämän väitteen perustelluksi siltä osin kun se koskee Flanderin aluetta ja tuo esille sellaisia toimenpiteitä, joilla taataan näiden artikloiden saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä. [37]

61. Tosiasiallisesti on todettava, että Belgian kuningaskunta on jättänyt direktiivin 7 ja 9 artiklan saattamatta osaksi Flanderin alueen lainsäädäntöä. Belgian kuningaskunta jatkaa velvoitteidensa noudattamatta jättämistä niin kauan kuin Belgian hallituksen ilmoittamiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty eivätkä ne ole tulleet voimaan.

62. *Belgian kuningaskunta* kiistää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen Brysselin pääkaupunkialueen osalta. Belgian kuningaskunnan esittämän perustelun mukaan Brysselin pääkaupunkialueen maantieteellisen sijainnin ja kaupunkimaisuuden vuoksi sinne ei voida rakentaa sellaisia teollisuuslaitoksia, joiden ympäristövaikutukset ulottuisivat toisten jäsenvaltioiden alueelle. Tästä syystä täytäntöönpanoa ei tarvita.

63. Tämä perustelu on hylättävä. Se perustuu oletukseen, jonka mukaan vain raja-alueilla sijaitsevilla hankkeilla voi olla haitallisia vaikutuksia rajanaapureina olevien toisten jäsenvaltioiden ympäristöön ja jonka mukaan kyseisellä alueella ei ole merkittäviä teollisuuslaitoksia. On kuitenkin osoitettu, vaikkakin vain tämänhetkisen tilanteen osalta, että vaikka kysymyksessä on pääasiallisesti kaupunkimainen alue, tämä ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että sinne sijoittuu sellaisia teollisuuslaitoksia, jotka todennäköisesti aiheuttavat ympäristövaikutuksia toisten jäsenvaltioiden alueella. Komission asiamies huomautti istunnossa, että Brysselin pääkaupunkialueelle oli sijoittunut kemianteollisuuden laitoksia sekä yritysten Solvay, Chevron, BP ja Petrofina öljynjalostamot. Yhteisön lainsäätäjän ympäristölle antama määritelmä [38] ja yhteisön lainsäätäjän tavoite [39] ovat vaikeasti sovitettavissa yhteen tällaisen tulkinnan kanssa. On todettava, että Belgian kuningaskunnan esittämät perustelut perustuvat ympäristöhaittojen osalta sellaiseen jo aikansa eläneeseen näkemykseen, jossa jätetään erityisesti huomioon ottamatta saastumisen muodot kokonaisuudessaan, muun muassa ilman ja veden saastuminen.

Komission esittämä väite on siis tältä osin hyväksyttävä.

37 — Vastineen 5 kohta.

38 — Ks. ratkaisuehdotus tältä osin.

39 — Ratkaisuehdotukseni 38—42 kohta.

64. Tämän vuoksi esitän, että yhteisöjen tuomioistuin

"— toteaa, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut sille tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY ja erityisesti sen 2, 4, 7, 9 ja 12 artiklan mukaan kuuluvia velvoitteita, koska se ei ole täydellisesti ja asianmukaisesti saattanut tätä direktiiviä osaksi Belgian kansallista oikeusjärjestystä;

— velvoittaa Belgian kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut".