JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
8 päivänä marraskuuta 2012 [1]

Asia C-420/11

Jutta Leth
vastaan
Itävallan tasavalta
ja
Land Niederösterreich

(Ennakkoratkaisupyyntö – Oberster Gerichtshof (Itävalta))

Ympäristö — Direktiivi 85/337/ETY — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi — Luvan myöntäminen hankkeelle ilman ympäristövaikutusten arviointia — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnin tavoitteet — Yksityisten suojaaminen arvon alenemiselta

I Johdanto

1. Jos hankkeen ympäristövaikutukset on arvioitava YVA-direktiivin [2] mukaan, hanketta ei saa panna täytäntöön, jos tällaista arviointia ei ole toteutettu. [3] Unionin tuomioistuimen toteamusten mukaan kyseisen jäsenvaltion on myös korjattava kaikki ne vahingot, jotka ovat aiheutuneet siitä, ettei ympäristövaikutuksia ole arvioitu. [4] Sisältyykö tähän myös oikeus saada korvausta kiinteistön arvon alenemisesta, joka johtuu arvioimattoman hankkeen täytäntöönpanosta? Käsiteltävä asia koskee tätä kysymystä.

2. Tarkastelun kohteena on kiinteistö, jonka arvo on alentunut läheisen lentokentän melun vuoksi. YVA-direktiivin voimaantulon jälkeen lentokenttää on laajennettu toistuvasti ilman ympäristövaikutusten arviointia, ja lentoliikenne on lisääntynyt merkittävästi.

3. Ennakkoratkaisupyynnössä esitetyt epäilyt tällaisia vahinkoja koskevasta valtion vastuusta liittyvät YVA-direktiivin suojatavoitteeseen. Kyse on siitä, voiko ympäristövahinkojen torjumista koskevan direktiivin rikkominen johtaa myös taloudellisten vahinkojen hyvittämiseen. Tässä yhteydessä merkitystä on YVA-direktiivin sääntelyluonteella: direktiivi sisältää nimittäin ainoastaan menettelysäännöt eikä arvioitavien hankkeiden sisältöä koskevia vaatimuksia.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40), sellaisena kuin se on muutettuna 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY (EUVL L 156, s. 17). Ensin mainittu direktiivi on kumottu ja kodifioitu tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/92/EU (EUVL L 26, s. 1).

3 — Ks. vastaavasti asia C-41/11, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, tuomio 28.2.2012 (46 ja 47 kohta).

4 — Asia C-201/02, Wells, tuomio 7.1.2004 (Kok., s. I-723, 66 kohta).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. YVA-direktiivi ei sisällä vahingonkorvausta koskevia säännöksiä. Direktiivin 3 artiklassa kuvaillaan kuitenkin ympäristövaikutusten arvioinnin kohdetta seuraavasti:

”Ympäristövaikutusten arvioinnilla tunnistetaan, kuvataan ja arvioidaan tarkoituksenmukaisella tavalla, kussakin yksittäistapauksessa ja 4–11 artiklan mukaisesti hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset seuraaviin tekijöihin:

— ihmisiin, eläimiin ja kasveihin;

— maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan;

— kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön;

— ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa luetelmakohdassa mainittujen tekijöiden vuorovaikutukseen.”

5. YVA-direktiivin 5 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään, mitä tietoja hankkeen toteuttajan on toimitettava:

”1. Niiden hankkeiden osalta, joiden ympäristövaikutukset on 4 artiklan mukaan arvioitava – –, jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että hankkeen toteuttaja toimittaa asianmukaisessa muodossa liitteessä IV tarkemmin määritellyt tiedot – –

2. – –

3. Hankkeesta vastaavan 1 kohdan mukaisesti toimittamissa tiedoissa on oltava ainakin:

— – –

— tarvittavat tiedot niiden olennaisten ympäristövaikutusten tunnistamiseksi ja arvioimiseksi, joita hanke todennäköisesti aiheuttaa

— – –”

6. YVA-direktiivin 6 artiklassa säädetään yleisön osallistumisesta. Tässä yhteydessä on korostettava 6 artiklan 3 kohtaa, joka koskee yleisölle annettavaa tietoa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että asianmukaisen ajan kuluessa yleisön, jota asia koskee, saataville saatetaan:

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 8 artiklan mukaisesti ja jotka annetaan saataville vasta, kun yleisölle, jota asia koskee, on ilmoitettu tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti.”

7. YVA-direktiivin liitteessä IV olevissa 3 ja 4 kohdassa esitetään konkreettisesti 5 artiklassa tarkoitetut tiedot:

”3. Kuvaus ehdotetun hankkeen todennäköisten merkittävien vaikutusten kohteena olevan ympäristön tilasta, mukaan lukien erityisesti väestöä, eläimistöä, kasvistoa, maaperää, vettä, ilmaa ja ilmastoa koskevat tekijät, aineelliset arvot kuten arkkitehtoninen ja kulttuurinen perintö, maisema sekä edellä mainittujen tekijöiden keskinäiset vaikutussuhteet.

4. Kuvaus ehdotetun hankkeen todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista, jotka johtuvat:

— itse hankkeesta;

— luonnonvarojen käytöstä;

— pilaantumista aiheuttavista päästöistä, haittojen synnystä ja jätteiden hävittämisestä,

ja hankkeesta vastaavan kuvaus ympäristövaikutusten arviointiin käytetyistä ennustamismenetelmistä.”

8. YVA-direktiivin liitteessä IV olevassa 4 kohdassa tarkoitetun kuvauksen käsitteestä täsmennetään alaviitteessä seuraavaa: ”Kuvauksen olisi käsitettävä paitsi hankkeen suorat vaikutukset, myös epäsuorat, toissijaiset, kumuloituvat, lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin pysyvät ja väliaikaiset, myönteiset ja kielteiset vaikutukset.”

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

9. Jutta Leth omistaa talon Wien-Schwechatin (Itävalta) lentokentän läheisyydessä. YVA-direktiivin eri versioiden voimassaoloaikana kyseisellä lentokentällä on tehty laajennuksia ilman direktiivin mukaista ympäristövaikutusten arviointia.

10. Leth vaatii Itävallan valtiolta ja Land Niederösterreichilta vahingonkorvausta kiinteistönsä arvon alenemisesta lentomelun vuoksi ja perustelee tätä vaatimusta sillä, että laajennusten ympäristövaikutukset olisi pitänyt arvioida direktiivin mukaisesti.

11. Oberster Gerichtshof, joka ei ole tarkastellut ympäristövaikutusten arvioinnin tai arviointien tarpeellisuutta, esittää tässä yhteydessä seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko YVA-direktiivin 3 artiklaa tulkittava siten, että

1) käsite ’kiinteä ja irtain omaisuus’ käsittää ainoastaan omaisuuden sinänsä, vai siten, että se käsittää myös sen arvon

2) ympäristövaikutusten arvioinnin tarkoituksena on myös suojella yksityistä taloudelliselta vahingolta, joka johtuu hänen kiinteistönsä arvon alenemisesta?”

12. Leth, Land Niederösterreich, Tšekin tasavalta, Irlanti, Helleenien tasavalta, Italian tasavalta, Liettuan tasavalta, Itävallan tasavalta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistynyt kuningaskunta sekä Euroopan komissio esittivät käsittelyssä kirjallisia huomautuksia. Italiaa ja Liettuaa lukuun ottamatta ne osallistuivat myös 17.10.2012 pidettyyn istuntoon.

IV Oikeudellinen arviointi

A *Ensimmäinen kysymys: Kiinteän ja irtaimen omaisuuden käsite*

13. Oberster Gerichtshof tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, kattaako YVA-direktiivin 3 artiklassa tarkoitettu kiinteän ja irtaimen omaisuuden käsite ainoastaan omaisuuden sinänsä vai myös sen arvon.

14. YVA-direktiivin 3 artiklassa kuvaillaan ympäristövaikutusten arvioinnin sisältöä. Sillä tunnistetaan, kuvataan ja arvioidaan hankkeen vaikutukset eri tekijöihin, kuten kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen.

15. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellä pyydetään siten selventämään, kattaako ympäristövaikutusten arviointi myös tutkitun hankkeen vaikutukset kiinteän ja irtaimen omaisuuden arvoon.

16. Pääasiassa kyse ei ole kuitenkaan ympäristövaikutusten arvioinnin välttämättömästä sisällöstä vaan siitä, voidaanko vahingonkorvausta vaatia, jos tällainen arviointi on jätetty kokonaan tekemättä. Irlanti katsoo, että kysymys on siten hypoteettinen ja ettei sitä näin ollen voida ottaa tutkittavaksi.

17. Kiinteän ja irtaimen omaisuuden käsitteen tulkinta liittyy kuitenkin epäsuorasti ennakkoratkaisumenettelyn keskeiseen kysymykseen eli siihen, missä määrin YVA-direktiivin rikkomisen nojalla voidaan vaatia korvausta kiinteän ja irtaimen omaisuuden arvon alenemisesta. Tällainen vahingonkorvausvelvollisuus on todennäköisempi, jos ympäristövaikutusten arvioinnissa on tutkittava myös uhkaavaa arvon alenemista, kuin, jos tällaiset vahingot voidaan jättää arvioinnissa huomiotta. Siksi unionin tuomioistuimen olisi vastattava tähän kysymykseen.

18. Komissio esittää perustellusti, ettei kiinteän ja irtaimen omaisuuden käsite ole välttämättä rajoittunut koskemaan omaisuutta sinänsä, kuten asia on eri jäsenvaltioiden oikeudessa. Unionin oikeuden yhtenäisen soveltamisen periaate edellyttää, että sellaisen säännöksen käsitteitä, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja soveltamisalan määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti, mikä on tehtävä ottamalla huomioon säännöksen asiayhteys ja kyseisen säännöstön tavoitteet. [5]

19. Komissio on oikeassa siinä, että YVA-direktiivin 3 artiklan mukaan lentomelun vaikutukset rakennusten käyttöön on tutkittava. Tällainen käyttö on ihmisen ja kiinteän ja irtaimen omaisuuden välistä vuorovaikutusta, joka on otettava huomioon säännöstä sovellettaessa.

20. Kuten osapuolet ovat kuitenkin perustellusti esittäneet, arvioinnin laajentaminen kattamaan kiinteän ja irtaimen omaisuuden *arvo* ei vastaa YVA-direktiivin tavoitetta eikä siihen viitata direktiivin tekstissä.

21. YVA-direktiivin tarkoituksena on sen 1 artiklan 1 kohdan sekä johdanto-osan ensimmäisen ja kuudennen perustelukappaleen mukaan hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi; tätä tarkoitusta varten on toimitettava tietoja 5 artiklan ja liitteen IV mukaisesti. Siksi vaikuttaa ilmeiseltä, että arvioinnissa on otettava huomioon ainoastaan sellaiset vaikutukset kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen, joilla voi luonteensa vuoksi olla suuri merkitys myös luonnonympäristölle. Yksi hyvä esimerkki on melu. Jos melusta aiheutuu haittaa luontotyypeille, vaikutukset on tutkittava. [6] Näin on tehtävä myös, jos melusta on haittaa kiinteälle ja irtaimelle omaisuudelle, kuten asuintaloille ja puutarhoille.

5 — Asia C-287/98, Linster, tuomio 19.9.2000 (Kok., s. I-6917, 43 kohta).

6 — Ks. asia C-404/09, komissio v. Espanja, tuomio 24.11.2011 (84 kohta ja sitä seuraavat kohdat, Kok., s. I-11853).

22. Myöskään perusteet, joiden nojalla päätetään, edellyttävätkö liitteessä II esitetyt merkitykseltään vähäisemmät hankkeet ympäristövaikutusten arviointia, eivät tue sitä näkemystä, että arviointi olisi ulotettava kattamaan kiinteän ja irtaimen omaisuuden arvon aleneminen. Nämä perusteet on vahvistettu liitteessä III, ja niitä ovat esimerkiksi luonnonvarojen käyttö, jätteiden muodostuminen, ympäristön pilaantuminen ja haitat, onnettomuuksien riski tai luonnon sietokyky, ei kuitenkaan vaikutusten taloudelliset seuraukset.

23. Komissio vetoaa ympäristövaikutusten arvioinnin ulottamista taloudellisiin vaikutuksiin koskevan kysymyksen osalta kuitenkin siihen, että unionin tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että YVA-direktiivin soveltamisala on laaja ja sen tavoite on hyvin monimuotoinen.[7] Mainittu oikeuskäytäntö liittyy kuitenkin hankkeiden ympäristövaikutuksiin.[8] Mikään ei viittaa siihen, että arviointi olisi ulotettava kattamaan taloudelliset seuraukset.

24. Ympäristövaikutukset on siten erotettava taloudellisista vaikutuksista. Vaikka ympäristövaikutuksista aiheutuisi taloudellisia vaikutuksia, YVA-direktiivin tavoite, joka on ympäristövaikutusten arvioimisen varmistaminen, ei kata niitä.

25. Ensimmäiseen kysymykseen on siten vastattava, että YVA-direktiivin 3 artiklan mukainen ympäristövaikutusten arviointi ei kata arvioitavan hankkeen vaikutuksia kiinteän ja irtaimen omaisuuden arvoon.

B *Toinen kysymys: taloudelliset vahingot ja YVA-direktiivi*

26. Toinen kysymys pureutuu pääasian keskeiseen ongelmaan. Oberster Gerichtshof haluaa tietää, onko YVA-direktiivin 3 artiklaa tulkittava siten, että ympäristövaikutusten arvioinnin tarkoituksena on suojella yksityisiä myös taloudellisilta vahingoilta, jotka johtuvat heidän kiinteistönsä arvon alenemisesta.

27. Toisin kuin esimerkiksi julkisista hankinnoista annetun direktiivin 89/665/ETY[9] 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa YVA-direktiivissä ei viitata siihen, että ympäristövaikutusten arviointia koskevan velvollisuuden rikkomisen nojalla voisi syntyä oikeus vahingonkorvaukseen.

28. Periaate, jonka mukaan jäsenvaltio vastaa jäsenvaltion syyksi luettavalla unionin oikeuden rikkomisella yksityisille aiheutetusta vahingosta, on kuitenkin erottamaton osa perussopimuksilla luotua oikeusjärjestystä.[10] Yhteisöjen tuomioistuin on siten todennut asiassa Wells antamassaan tuomiossa – asiaa yksityiskohtaisesti tutkimatta –, että asianomaisen jäsenvaltion on korjattava kaikki ne vahingot, jotka ovat aiheutuneet siitä, ettei ympäristövaikutuksia ole arvioitu.[11] Tätä toteamusta ei voida kuitenkaan ymmärtää siten, että jäsenvaltioiden korvausvastuuta unionin oikeuden rikkomisesta koskevien edellytysten ei tarvitse täyttyä YVA-direktiiviä sovellettaessa.

7 — Asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996 (Kok., s. I-5403, 31 kohta); asia C-435/97, WWF ym., tuomio 16.9.1999 (Kok., s. I-5613, 40 kohta) ja asia C-2/07, Abraham ym., tuomio 28.2.2008 (Kok., s. I-1197, 32 ja 42 kohta).

8 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Abraham, tuomion 43 kohta.

9 — Julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annettu neuvoston direktiivi 89/665/ETY (EYVL L 395, s. 33), sellaisena kuin se on muutettuna 18.6.1992 annetulla neuvoston direktiivillä 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1); ks. tältä osin asia C-568/08, Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie ym., tuomio 9.12.2010 (Kok., s. I-12655, 87 kohta).

10 — Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok., s. I-5357, Kok. Ep. XI, s. I-467, 35 kohta); yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996 (Kok., s. I-1029, 31 kohta) ja asia C-429/09, Fuß, tuomio 25.11.2010 (Kok., s. I-12167, 45 kohta).

11 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Wells, tuomion 66 kohta.

29. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vahinkoa kärsineillä yksityisillä on oikeus korvaukseen kolmen edellytyksen täyttyessä, eli kun rikotun unionin oikeussäännön tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, kun tämän oikeussäännön rikkominen on riittävän ilmeinen ja kun tämän rikkomisen ja yksityiselle aiheutuneen vahingon välillä on välitön syy-yhteys. [12]

30. Ennakkoratkaisupyyntö koskee ensin mainittua edellytystä. On selvitettävä, onko YVA-direktiivissä säädetyllä ympäristövaikutusten arviointia koskevalla velvoitteella tarkoitus antaa yksityisille oikeuksia Lethin kaltaisessa tilanteessa.

31. Siksi haluan tarkastella ensin, missä määrin yksityiset voivat vedota YVA-direktiiviin (ks. jäljempänä 1 kohta). Sen jälkeen tarkastelen YVA-direktiivin suojatavoitetta (ks. jäljempänä 2 kohta) ja lopuksi tutkin, minkälainen merkitys on rikotun oikeussäännön tavoitteen kannalta sillä, että YVA-direktiivillä säännellään ainoastaan hankkeiden lupamenettelyä eikä sisällöllisiä edellytyksiä (ks. jäljempänä 3 kohta).

1. Mahdollisuus vedota YVA-direktiiviin

32. Perusedellytys sille, että oikeussäännön tarkoituksena on antaa oikeuksia vahinkoa kärsineelle yksityiselle, on se, että yksityinen voi vedota kyseiseen oikeussääntöön.

33. Tältä osin on varmaa, että yksityinen voi vedota YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan ja 4 artiklan kanssa, säädettyyn velvollisuuteen toteuttaa ympäristövaikutusten arviointi. [13] YVA-direktiivissä annetaan siten siihen yleisöön kuuluville, jota asia koskee, oikeus siihen, että toimivaltaiset elimet arvioivat kunkin hankkeen ympäristövaikutukset ja että yleisöä kuullaan asiasta.

34. YVA-direktiivi eroaa tältä osin pankkien valvontaa koskevista säännöksistä, jotka muutamien osapuolten mainitsemassa asiassa Paul annetun tuomion mukaan eivät voi antaa maksukyvyttömän pankin asiakkaille oikeutta vahingonkorvauksiin. Toisin kuin on tilanne YVA-direktiivin osalta, yksityiset eivät voi vedota kyseisessä asiassa tarkasteltuihin säännöksiin. [14] Pankin asiakkaiden omaisuuden suojelemiseksi on kuitenkin annettu erityissäännös, joka koskee talletusten vakuusjärjestelmää. [15] YVA-direktiivi ei sisällä vastaavanlaista säännöstä.

2. YVA-direktiivin suojatavoite

35. Asianomaiset jäsenvaltiot ja Land Niederösterreich katsovat kuitenkin, että on tehtävä ero sen välillä, vedotaanko unionin oikeuden säännöksiin vai unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuvaa vastuuta koskevassa oikeuskäytännössä tarkoitettuihin oikeuksiin. Ne katsovat jo Oberster Gerichtshofin kysymyksestä ilmenevin tavoin, että ratkaiseva merkitys on sillä, onko YVA-direktiivillä tarkoitus antaa yksityisille oikeus suojaan taloudellisia vahinkoja vastaan. Ne epäilevät, ettei direktiivin tarkoituksena ole antaa tällaista suojaa.

12 — Asia C-470/03, AGM-COS.MET, tuomio 17.4.2007 (Kok., s. I-2749, 78 kohta); edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Fuß, tuomion 47 kohta; edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie ym., tuomion 87 kohta ja asia C-94/10, Danfoss ja Sauer-Danfoss, tuomio 20.10.2011 (33 kohta, Kok., s. I-9963).

13 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Wells, tuomion 61 kohta. Ks. tältä osin myös edellä alaviitteessä 7 mainittu asia WWF, tuomion 70 kohta ja sitä seuraava kohta ja edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Linster, tuomion 33 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

14 — Asia C-222/02, Paul ym., tuomio 12.10.2004 (Kok., s. I-9425, 30, 42 ja 43 kohta) sekä julkisasiamies Stix-Hacklin kyseisessä asiassa 25.11.2003 esittämän ratkaisuehdotuksen 124, 126 ja 129 kohta.

15 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Paul, tuomion 27 kohta.

36. Edellä ehdotettu vastaus ensimmäiseen kysymykseen ei tue ensi näkemältä sitä käsitystä, että YVA-direktiivin suojatavoite kattaa myös taloudellisten vahinkojen torjumisen. Ympäristövaikutusten arvioinnin ensisijaisena tavoitteena on luonnollisestikin minimoida ympäristövahingot. Se ei kuitenkaan estä sitä, että direktiivin suojatavoite kattaa *tietyt taloudelliset vahingot*. Tällaiset vahingot ovat ympäristövaikutusten tiettyjen näkökohtien yksi ilmenemismuoto.

37. Lentoaseman kapasiteetin laajentamisesta aiheutuvaa lentomelua on siten arvioitava YVA-direktiivin 3 artiklan ja 5 artiklan 1 kohdan sekä liitteessä IV olevien 3 ja 4 kohdan mukaisesti muun muassa siitä syystä, että sillä on vaikutuksia ihmisiin eli väestöön, jota asia koskee. Vastaavanlaiset vaikutukset luonnonympäristöön olisi epäilemättä otettava huomioon. Jos jonkin lajin elinympäristö muuttuisi vähemmän houkuttelevaksi melun vuoksi ja laji käyttäisi sitä siksi vähemmän, vaikutuksia olisi tutkittava.[16]

38. Jos kiinteistön arvo alenee lentomelun vuoksi, tämä taloudellinen vaikutus johtuu siitä, että kiinteistö on ihmisistä vähemmän houkutteleva. Tällaisista vahingoista on erotettava vahingot, jotka eivät johdu hankkeiden ympäristövaikutuksista, kuten tietyt kilpailuhaitat. YVA-direktiivin suojatavoite ei koske viimeksi mainittuja vahinkoja.

39. Se, että YVA-direktiivin rikkomisen perusteella voi vaatia vahingonkorvausta, ilmentää sitä, miten laajasti direktiiviä on tulkittu sen oikeusvaikutuksen osalta. Kansallisten tuomioistuinten, joiden ratkaistavana on ympäristövaikutusten arvioinnin puutteisiin liittyviä kanteita, on ryhdyttävä prosessiautonomiansa rajoissa kansallisessa lainsäädännössään säädettyihin toimenpiteisiin, joilla voidaan estää tällaisen hankkeen täytäntöönpano ilman ympäristöarviointia.[17] Myös sellaisessa lupamenettelyssä, joka ei lähtökohtaisesti edellytä ympäristövaikutusten arviointia, on tehtävä myöhemmässä vaiheessa arviointi, joka on jätetty toteuttamatta kyseisen hankkeen aikaisemmassa menettelyvaiheessa.[18] Tällöin paranevat myös mahdollisuudet saada oikeus vahingonkorvaukseen YVA-direktiivin rikkomisen vuoksi.[19] Asiassa Wells annetussa tuomiossa esitetty toteamus, jonka mukaan ympäristövaikutusten arvioinnin tekemättä jättäminen johtaa valtion korvausvastuuseen,[20] on luokiteltava tällaiseksi tapaukseksi.

40. Lentomelusta aiheutuvien taloudellisen vahinkojen välttäminen kuuluu siten YVA-direktiivin suojatavoitteeseen.

3. Rikotun oikeussäännön tavoitteen välttämätön oikeudellinen luonnehdinta

41. Herää kuitenkin kysymys, onko rikotun oikeussäännön tavoitetta luonnehdittava tarkemmin vahingonkorvausta koskevan oikeuden saamisen perustelemiseksi.

42. Kuten komissio on korostanut, direktiivin 3 artiklassa vaaditaan ympäristövaikutusten *arviointia*, ja 8 artiklan mukaan arvioinnin tulokset on otettava huomioon lupamenettelyssä. Direktiivi ei kuitenkaan sisällä säännöksiä siitä, mitkä hankkeet voidaan ylipäätään panna täytäntöön. Vastoin komission näkemystä ympäristövaikutusten arviointia koskevaa vaatimusta ei voida ymmärtää velvollisuudeksi verrata ympäristövaikutuksia muihin seikkoihin. Siksi direktiivi ei estä hankkeen täytäntöönpanoa edes silloin, kun ympäristövaikutusten arvioinnissa havaitaan, että hankkeella on merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristöön.

16 — Ks. edellä alaviitteessä 6 mainittu asia komissio v. Espanja.

17 — Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne annettu tuomio.

18 — Asia C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym., tuomio 17.3.2011 (37 kohta, Kok., s. I-1753).

19 — Ks. kilpailuoikeuden rikkomista koskevien vahingonkorvausvaatimusten osalta asia C-453/99, Courage ja Crehan, tuomio 20.9.2001 (Kok., s. I-6297, 25–27 kohta) ja yhdistetyt asiat C-295/04-C-298/04, Manfredi ym., tuomio 13.7.2006 (Kok., s. I-6619, 60 kohta).

20 — Mainittu alaviitteessä 4.

43. YVA-direktiivin tällainen menettelyoikeudellinen luonne voi olla esteenä valtion vahingonkorvausvastuulle. Tätä näkemystä voidaan perustella oikeuskäytännöllä, joka koskee sopimussuhteen ulkopuolisen *unionin* vastuun syntymistä. Se edellyttää sellaisen oikeussäännön rikkomista, jolla on tarkoitus antaa yksityisille oikeuksia. [21]

44. Oikeuskäytännössä on todettu tältä osin, että mahdolliset puutteet oikeussäännön perusteluissa eivät johda unionin vastuun syntymiseen. Toimielinten toimien perusteluilla on oikeussuojajärjestelmässä se tehtävä, että unionin tuomioistuin voi harjoittaa SEUT 263 artiklan mukaista laillisuusvalvontaa sellaisten yksityisten hyväksi, joille tällainen muutoksenhakukeino on perussopimuksessa taattu. [22] Perusteluvelvollisuudella on siten ensisijaisesti palveleva tehtävä, koska sillä mahdollistetaan sellaisten muiden oikeussääntöjen huomioon ottaminen, joiden rikkomisen nojalla voidaan mahdollisesti vaatia vahingonkorvausta.

45. Unionin eri toimielinten välisen toimivallan jakoa koskevan järjestelmän tarkoituksena on taata perussopimuksissa tarkoitettu toimielinten välinen tasapaino eikä suojata yksityisiä. Toimielinten välisen tasapainon huomiotta jättäminen ei sinällään voi riittää synnyttämään unionin vastuuta asianomaisiin taloudellisiin toimijoihin nähden. [23] Yksityiset voivat siitä huolimatta vedota siihen, ettei kyseisellä unionin toimielimellä ollut toimivaltaa, ja kyseenalaistaa siten unionin toimenpiteen pätevyyden. [24]

46. Näille tapauksille on yhteistä se, ettei tarkastellun oikeussäännön rikkominen voi aiheuttaa kyseistä vahinkoa. Vahinkoa aiheuttaneelle toimenpiteelle voidaan nimittäin antaa riittävät perustelut tai toimivaltaiset toimielimet voivat hyväksyä sen uudelleen. Yksistään se, että toimivaltaiset elimet olisivat voineet mahdollista harkintavaltaansa käyttäessään päätyä toiseen ratkaisuun virheen välttämiseksi, ei riitä antamaan oikeutta vahingonkorvaukseen. Siihen, että harkintavaltaa käytettäisiin tietyllä tavalla, ei ole oikeutta. [25] Sen enempää perusteluvelvollisuus kuin toimielinten välinen tasapainokaan ei siten anna rajoittamatonta oikeutta vaatia vahinkojen välttämistä.

47. Kyse on seikoista, joilla pitäisi olla merkitystä myös syy-yhteyden kannalta. Unionin tuomioistuin katsoo nähtävästi kuitenkin, että ne ovat myös kyseisten oikeussääntöjen ominaispiirteitä. Siksi ne eivät ole luonteeltaan sellaisia, että niiden nojalla voitaisiin vaatia vahingonkorvausta.

48. Vastaavasti YVA-direktiivi ei anna oikeutta välttyä tietyiltä ympäristövaikutuksilta, kuten voimakkaalta lentomelulta. Yksistään se, että ympäristövaikutukset on sallittu rikkomalla YVA-direktiiviä, ei siten velvoita korvaamaan näiden vaikutusten aiheuttamia vahinkoja.

49. YVA-direktiivissä yleisölle, jota asia koskee, taataan kuitenkin oikeus siihen, että kyseisen hankkeen ympäristövaikutukset tutkitaan ja että sitä kuullaan näistä vaikutuksista.

21 — Asia C-352/98 P, Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomio 4.7.2000 (Kok., s. I-5291, 41 kohta); yhdistetyt asiat C-120/06 P ja C-121/06 P, FIAMM ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 9.9.2008 (Kok., s. I-6513, 173 kohta) ja asia C-221/10 P, Artegodan v. komissio ja Saksa, tuomio 19.4.2012 (80 kohta).

22 — Asia 106/81, Kind v. ETY, tuomio 15.9.1982 (Kok., s. 2885, 14 kohta) ja asia C-119/88, AERPO ym. v. komissio, tuomio 6.6.1990 (Kok., s. I-2189, 20 kohta).

23 — Asia C-282/90, Vreugdenhil v. komissio, tuomio 13.3.1992 (Kok., s. I-1937, 20 kohta ja sitä seuraava kohta) ja edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Artegodan v. komissio ja Saksa, tuomion 81 kohta.

24 — Ks. esim. asia C-39/03 P, komissio v. Artegodan ym., tuomio 24.7.2003 (Kok., s. I-7885, 52 kohta).

25 — Ks. luottamussuojan osalta yhdistetyt asiat C-37/02 ja C-38/02, Di Lenardo ja Dilexport, tuomio 15.7.2004 (Kok., s. I-6911, 70 kohta); yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, Belgia ja Forum 187 v. komissio, tuomio 22.6.2006 (Kok., s. I-5479, 147 kohta); asia C-443/07 P, Centeno Mediavilla ym. v. komissio, tuomio 22.12.2008 (Kok., s. I-10945, 91 kohta) ja asia C-496/08 P, Angé Serrano ym. v. parlamentti, tuomio 4.3.2010 (Kok., s. I-1793, 93 kohta).

50. Yleisön osallistumisen tarkoituksena on ensisijaisesti ympäristövaikutusten oikea-aikainen tunnistaminen, mutta sen tehtävänä on myös *varoittaa* yleisöä, jota asia koskee. YVA-direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan yleisön osallistuminen kattaa myös hankkeen ympäristövaikutuksia koskevat *tiedot*. Toimivaltaisten viranomaisten on asetettava saataville kaikki tiedot, jotka hankkeen toteuttajan on 5 artiklan mukaan toimitettava, sekä kaikki muut niille annetut asiaa koskevat tiedot.

51. Riippumatta siitä, ilmaisevatko yksityiset käsityksensä hankkeesta, he voivat saada tietoa sen ympäristövaikutuksista suoraan ympäristövaikutusten arvioinnista tai tiedotusvälineistä. He voivat siten mukauttaa tulevia toimiaan esimerkiksi estämällä mahdolliset vahingot. Direktiivissä tämä tehtävä näkyy etenkin siinä, että yleisölle on tiedotettava 9 artiklan mukaisesti lupamenettelyä koskevasta päätöksestä ja sen keskeisistä perusteista.

52. YVA-direktiivin rikkomisen, joka haittaa tätä varoitustehtävää, on lähtökohtaisesti oltava omiaan synnyttämään oikeuden vahingonkorvaukseen.

53. Tällaiselta vaikuttaa esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointi, jossa todetaan virheellisesti, ettei hankkeesta vapaudu ympäristöön tiettyjä myrkkyjä. Jos siihen yleisöön kuuluvat, jota asia koskee, jättävät sen vuoksi toteuttamatta ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä ja jos myöhemmin kyseisten päästöjen vuoksi aiheutuu vahinkoja, valtio voisi joutua vahingonkorvausvastuuseen. Tämä pätee myös, jos jätetään tekemättä välttämätön ympäristövaikutusten arviointi, jonka perusteella yleisö olisi voinut saada tietoa asiaa koskevista riskeistä. Tällaisissa tapauksissa YVA-direktiivin soveltamiseen liittyvillä virheillä on riittävä syy-yhteys myöhempiin vahinkoihin.

54. Kun kyse on lisääntyvästä lentomelusta, voidaan katsoa, että jos ihmisiä varoitetaan ennalta riittävästi, he eivät muuta kyseisille alueille tai he vähintäänkin huolehtivat asianmukaisesta melun torjunnasta rakennusvaiheessa. Jos tällaista varoitusta ei kuitenkaan ole annettu vaaditun ympäristövaikutusten arvioinnin suorittamatta jättämisen vuoksi, oikeutta vahingonkorvauksiin ei voida sulkea pois.

55. Ennakkoratkaisupyynnössä ei ole viitteitä siitä, että pääasiassa riidanalaiset vahingot johtuvat ympäristövaikutusten arvioinnin varoitustehtävän mahdollisesta laiminlyönnistä. Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on kuitenkin viime kädessä tutkia tosiseikat.

56. Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on siis vastattava seuraavasti: Yksistään se seikka, että ympäristövaikutukset on sallittu rikkomalla YVA-direktiiviä, ei vielä velvoita korvaamaan näiden vaikutusten aiheuttamia vahinkoja. Oikeus vahingonkorvaukseen edellyttää pikemminkin lisäksi, että yleisölle, jota asia koskee, ei ole tiedotettu riittävästi odotettavissa olevista ympäristövaikutuksista YVA-direktiivin virheellisen soveltamisen vuoksi.

V Ratkaisuehdotus

57. YVA-direktiivin mukaan ympäristövaikutusten taloudellisia vaikutuksia ei tarvitse tutkia. YVA-direktiivin virheellisestä soveltamisesta aiheutuvat taloudelliset vaikutukset voivat kuitenkin antaa oikeuden vahingonkorvauksiin.

58. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

1) Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/35/EY, 3 artiklan mukainen ympäristövaikutusten arviointi ei kata arvioitavan hankkeen vaikutuksia kiinteän ja irtaimen omaisuuden arvoon.

2) Yksistään se seikka, että ympäristövaikutukset on sallittu rikkomalla direktiiviä 85/337, ei vielä velvoita korvaamaan näiden vaikutusten aiheuttamia vahinkoja. Oikeus vahingonkorvaukseen edellyttää pikemminkin lisäksi, että yleisölle, jota asia koskee, ei ole tiedotettu riittävästi odotettavissa olevista ympäristövaikutuksista direktiivin virheellisen soveltamisen vuoksi.