JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
7 päivänä maaliskuuta 2002 [1]

I Johdanto

1. Tässä asiassa, joka perustuu EY 226 artiklaan, Euroopan yhteisöjen komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (jäljempänä direktiivi) [2] mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole saattanut voimaan direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Erityisesti komissio pyytää toteamaan, että jäsenyysvelvoitteita, jotka perustuvat direktiivin 2 artiklan 1 kohtaan ja 4 artiklan 2 kohtaan, tulkittuna yhdessä liitteen II kanssa, ei ole noudatettu. [3]

2. Komission väittämä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen koskee Espanjan kuningaskunnan ympäristölainsäädännön järjestelmää, jonka mukaan valtiolla on toimivalta säätää peruslainsäädäntö ja itsehallintoalueiksi kutsutut alueet voivat säätää johdetun lainsäädännön. Komissio väittää, että Espanjan lainsäädäntö on puutteellinen kahdesta toisiinsa läheisesti liittyvästä syystä. Ensinnäkin kansallisessa lainsäädännössä velvoitetaan komission mukaan suorittamaan ympäristövaikutusten arviointi ainoastaan erittäin pienelle osalle direktiivin liitteessä II lueteltuja hankeluokkia. Toiseksi komission suorittamasta itsehallintoalueiden lainsäädännön arvioinnista ilmenee, että vaikka näillä alueilla (tai suurimmassa osassa niitä) on saatettu voimaan tiettyjen hankeluokkien ympäristövaikutusten arviointia koskevia sääntöjä, niillä korjataan valtakunnallisen lainsäädännön puutteet ainoastaan osittain.

3. Espanjan hallitus kiistää komission kannan lukuisilta kohdin. Se väittää, että täytäntöönpanoon kuuluu huomattavasti useampia säännöksiä, kuin komissio väittää. Oikeusvarmuus edellyttää sen mukaan tällaisissa olosuhteissa sitä, että yhteisöjen tuomioistuin — jos se tuomitsee Espanjan kuningaskunnan — osoittaa konkreettisesti, mistä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen koostuu.

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.

2 — EYVL L 175, s. 40.

3 — Direktiiviä on muutettu perusteellisesti tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY muuttamiseksi 3 päivänä maaliskuuta 1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/11/EY (EYVL L 73, s. 5). Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, josta käsiteltävänä olevassa oikeudenkäynnissä on kyse, koskee direktiiviä sellaisena kuin se oli ennen muutosta.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön oikeus

4. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"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."

5. Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"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;

— ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa mainittujen tekijöiden vuorovaikutukseen;

— aineelliseen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön."

6. Direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

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."

7. Liitteessä II, johon viitataan 4 artiklan 2 kohdassa, mainitaan lukuisia elinkeinoaloittain jaoteltuja hankeluokkia. Mainitsen esimerkin vuoksi 1—6 kohdan, missä luetellaan seuraavat: maanviljelys, kaivannaisteollisuus, energiateollisuus, metalliteollisuus, lasin valmistus ja kemianteollisuus.

Kansallinen oikeus

8. Espanjan perustuslain mukaan toimivalta ympäristönsuojelua koskevissa asioissa on jaettu valtion ja itsehallintoalueiden kesken. [4] Tämä koskee sekä tämän alan lainsäädäntöä että toimeenpanovaltaa. Valtiolla on toimivalta säätää peruslainsäädäntö ja itsehallintoalueet säätävät johdetun lainsäädännön. Itsehallintoalueet voivat säätää suojaavista lisätoimenpiteistä. Täytäntöönpano puolestaan kuuluu pääsääntöisesti itsehallintoalueiden toimivaltaan. Tribunale Constitucional (Espanjan perustuslakituomioistuin) on kuitenkin katsonut, että valtio, joka on toimivaltainen säätämään peruslainsäädännön, voi poikkeuksellisissa tapauksissa toteuttaa korjaamattomien vahinkojen välttämiseksi tarpeelliset täytäntöönpanotoimet ja taata siten tämän lainsäädännön objektiivisten vaatimusten toteutuminen. Tämä elin on samoin katsonut, että tätä toimivallanjakoa sovelletaan yhteisön oikeuden täytäntöönpanoon.

9. Tämä toimivallanjako on johtanut siihen, että lähes kaikki Espanjan itsehallintoalueet ovat saattaneet voimaan ympäristövaikutusten arviointia koskevaa lainsäädäntöä, jolla valtion antamaa lainsäädäntöä täydennetään. Tämä ei koske Ceutan ja Melillan autonomisia kaupunkeja, joilla ei — edellisestä kohdasta poiketen — ole lainsäädäntövaltaa ympäristöasioissa. Lisäksi Riojan itsehallintoalue ei ole käyttänyt sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa.

10. Ensimmäiset kansallisella tasolla annetut toimenpiteet direktiivin täytäntöönpanemiseksi olivat ympäristövaikutusten arvioinnista 28.6.1986 annettu kuninkaan asetus nro 1302/1986 ja täytäntöönpanojärjestelmästä 30.9.1988 annettu kuninkaan päätös nro 1131/1988. Kuninkaan asetuksen nro 1302/1986 liitteessä mainitaan direktiivin liitteessä I luetellut hank-

4 — Tässä ratkaisuehdotuksessa itsehallintoalueisiin kuuluvat myös Ceutan ja Melillan autonomiset kaupungit.

keet sekä neljä liitteessä II lueteltua hankeluokkaa.

11. Lisäksi 7.12.1995 annetun kuninkaan asetuksen 6 §:n 3 momentin mukaisesti jokaisen direktiivin liitteessä II mainitun sellaisen hankkeen ympäristövaikutukset on arvioitava, joka vaikuttaa erityissuojelualueeseen. Tässä tarkoitetaan luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetussa neuvoston direktiivissä 92/43/ETY [5] (jäljempänä luontodirektiivi) tarkoitettuja erityissuojelualueita. Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio väittää lisäksi, että tässä asetuksessa tarkoitettu arviointi ei täytä direktiivissä säädettyjä vaatimuksia.

12. Tämän lisäksi lukuisia toimialoja varten on olemassa kansallisia erityissäädöksiä, joihin sisältyy ympäristövaikutusten arviointia koskevia säännöksiä. Esimerkkinä tästä on sähköalaa koskeva 27.11.1997 annettu laki nro 54/97.

13. Direktiivi 97/11/EY, jolla direktiiviä perusteellisesti muutettiin, [6] saatettiin osaksi kansallista oikeusjärjestystä ympäristövaikutusten arvioinnista annetulla kuninkaan päätöksellä, joka astui voimaan 8.10.2000.

5 — EYVL L 206, s. 7.
6 — Ks. alaviite 2.

III Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

14. Komissio esitti Espanjan kuningaskunnalle 28.2.1990 päivätyllä kirjeellä virallisen huomautuksen, koska se katsoi, että suurin osa direktiivin liitteessä II mainituista hankkeista vapautettiin velvollisuudesta suorittaa niiden ympäristövaikutusten arviointi. Tämän virallisen huomautuksen seurauksena Espanjan hallitus kiisti 2.5.1990 päivätyssä kirjeessä komission kannan ja väitti, että direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille myönnetään laaja hankintavalta sen määrittelemistä varten, minkä liitteessä II mainittujen hankeluokkien ympäristövaikutukset on arvioitava. Se ilmoitti myös, millä säädöksillä direktiivi saatettiin osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

15. Komissio osoitti 23.12.1992 perustellun lausunnon, mihin Espanjan hallitus vastasi 3.3.1993 päivätyllä kirjeellä. Espanjan hallitus pysyi siinä kannassaan ja ilmoitti samalla, että kuninkaan asetuksella nro 1302/1986 katettiin osa hankkeista, että itsehallintoalueiden voimaan saattamissa säädöksissä toistetaan suurin osa hankkeista ja että lisäksi noudatettiin usein epävirallista menettelyä.

16. Vasta paljon myöhemmin eli 18.12.1998 komissio lähetti Espanjan kuningaskunnalle täydentävän perustellun lausunnon. Espanjan hallitus vastasi siihen 25.2.1999 päivätyllä kirjeellä. Se lähetti lisäksi jäljennöksen ympäristövaikutusten

arviointia koskevasta valmisteilla olevasta laista sekä erilaisia itsehallintoalueiden antamia säädöksiä. Komissiolle annettuja tietoja täydennettiin kahdella lisäkirjelmällä, jotka oli päivätty 9.4. ja 22.4.1999.

17. Mainitut seikat johtivat siihen, että komissio nosti kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa 9.12.1999, koska se katsoi, että ainoastaan pieni osa aiemmin todetuista laiminlyönneistä oli korjattu.

18. Yhteisöjen tuomioistuimen kirjallisessa käsittelyssä komissio arvosteli Espanjan kuningaskuntaa muun muassa siitä, että tämä ei ollut toimittanut sille jäljennöksiä suuresta osasta täytäntöönpanotoimia. Tämä koski erityisesti itsehallintoalueiden antamia toimia. Tämän väitteen johdosta Espanjan hallitus lähetti vastauskirjelmässään huomattavan määrän säädöksiä ilmoittamatta kuitenkaan tarkalleen, millä niistä direktiivi pyrittiin saattamaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Käsiteltävänä olevassa asiassa pidettiin suullinen käsittely 10.1.2002.

IV Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

19. Komissio esittää kannekirjelmässään, että direktiivin 4 artiklan 2 kohtaa on tulkittava yhdessä direktiivin 2 artiklan 1 kohdan kanssa. Komission mukaan kyseisessä 2 artiklan 1 kohdassa edellytetään komission mukaan, että jäsenvaltiot arvioivat tapauskohtaisesti jokaisen liitteessä II mainitun hankkeen ominaispiirteet. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille myönnetään mahdollisuus helpottaa tätä arviointia vahvistamalla arviointia koskevat arviointiperusteet ja/tai rajat. Jäsenvaltioilla ei kuitenkaan missään tapauksessa ole lupaa sulkea ennakolta tämän arvioinnin ulkopuolelle kokonaisia hankkeiden luokkia. Komissio viittaa tältä osin asiassa komissio vastaan Belgia annettuun tuomioon,[7] jota käsittelen tämän ratkaisuehdotuksen kappaleessa V.

20. Komissio viittaa tämän jälkeen niihin hankkeiden luokkiin, joita Espanjan kansallisessa lainsäädännössä ei ole huomioitu. Koska Espanjan hallitus on väittänyt, että valtion antaman lainsäädännön puutteet korjataan itsehallintoalueiden lainsäädännöllä, komissio on arvioinut sille esitettyjä tekstejä. Se on todennut, että huomattavia aukkoja on olemassa.

21. Komissio torjuu myös Espanjan hallituksen väitteen, jonka mukaan tietyt liitteessä II mainitut hankkeet arvioidaan sellaisen epävirallisen menettelyn mukaisesti, joka on verrattavissa liitteessä I mainittujen hankkeiden arviointimenettelyyn. Komissio katsoo yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, että pelkkiä hallinnollisia käytäntöjä ei voida pitää täytäntöönpanosäädöksinä.

7 — Asia C-133/94, tuomio 2.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2323).

22. Espanjan hallitus esittää vastineessaan yksityiskohtaisen luettelon valtion keskushallinnon antamasta lainsäädännöstä ja itsehallintoalueiden lainsäädännöstä. Espanja väittää täyttäneensä direktiivissä säädetyt vaatimukset saatettuaan voimaan kaikki nämä säädökset. Se vaatii tämän vuoksi kanteen hylkäämistä. Tämä ehdotus perustuu suurelta osin 7.12.1995 annetun kuninkaan asetuksen nro 1997/1995 sisältöön. Tässä asetuksessa viitataan kaikkiin liitteessä II mainittuihin hankkeisiin. Kaikkien näiden hankkeiden ympäristövaikutukset on arvioitava siinä tapauksessa, että niillä on merkittävä vaikutus niin sanottuihin erityissuojelualueisiin. Tällöin Espanjan hallitus soveltaa direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna arviointiperusteena hankkeen "sijaintia". Tämä arviointiperuste on Espanjan hallituksen mukaan sallittu yhteisön oikeudessa.

23. Vastauksessaan ja suullisessa käsittelyssä komissio tarkentaa esittämiään väitteitä.

24. Komissio moittii tapaa, jolla Espanjan hallitus antoi sille tiedoksi täytäntöönpanotoimet. Espanjan hallituksen mainitsemaa lainsäädäntöä ei nimittäin missään vaiheessa ole ilmoitettu komissiolle täytäntöönpanotoimena. Espanjan hallitus ilmoitti vastineessaan vain, että tämä lainsäädäntö koski ympäristövaikutusten arviointia, täsmentämättä kuitenkaan sitä, mitkä liitteessä II mainitut hankeluokat arvioitiin. Lisäksi jäljennökset tästä lainsäädännöstä esitettiin vasta vastauskirjelmässä, täsmentämättä myöskään sitä, millä säännöksillä direktiivi oli tarkoitus saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä, vaikka itsehallintoalueiden ympäristölainsäädäntö oli erittäin laaja. Mainitut seikat vaikeuttivat komission mukaan säädösten tarkkaa arviointia. Tämä Espanjan hallituksen menettely on myös direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa asetetun sen velvollisuuden vastainen, jonka mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus ilmoittaa komissiolle asian kannalta merkitykselliset kansalliset säännökset. Komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta ottamaan huomioon Espanjan hallituksen menettelyn todistustaakkaa määrättäessä.

25. Komissio ilmoittaa neljä arviointiperustetta, jotka säädöksen on täytettävä, jotta se voidaan ottaa huomioon:

— säädöksen on täytynyt astua voimaan viimeistään 25.2.1999

— säädöksessä on viitattava direktiivin liitteessä II mainittuihin hankkeisiin

— säädöksessä ennustetun ympäristövaikutusten kehityksen on noudatettava direktiivissä säädettyjä edellytyksiä, jotka koskevat sekä noudatettavaa menettelyä että yleisön tiedonsaantia

— pakollista ympäristövaikutusten arviointia ei voida rajoittaa koskemaan tiettyjä (pilaantumisalttiita) alueita.

26. Komissio viittaa siihen, että Espanjan hallitus on maininnut 25 valtion keskushallinnon antamaa lakia, joilla direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä.[8] Komissio ei pidä mahdottomana sitä, että sähköalan sääntelystä 27.11.1997 annettu laki nro 54/97, jossa säädetään sähkön siirtoon käytettävien tietynsuuruisten ilmakaapelien ympäristövaikutusten arvioinnista, on liitteessä II olevan 3 kohdan b alakohdassa mainitun toisen luokan (sähköenergian siirto ilmakaapeleilla) täytäntöönpanosäädös. Komissio huomauttaa kuitenkin, että säädös saatettiin sen tietoon vasta täydentävässä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä.

27. Muita Espanjan hallituksen mainitsemia valtion keskushallinnon antamia säädöksiä — sekä yleisiä että toimialakohtaisia — koskien komissio väittää, että niissä ei viitata direktiivissä säädettyyn menettelyyn. Lisäksi komissio esittää seuraavat erityiset väitteet:

— toimenpiteistä luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi 7.12.1995 annetulla kuninkaan asetuksella nro 1997/1995 ei saateta direktiiviä asianmukaisella tavalla osaksi kansallista oikeusjärjestystä, koska se koskee vain erityissuojelualueita. Tämä säädös ei myöskään sisällä direktiivissä tarkoitettua ympäristövaikutusten arviointia vaan sillä täytäntöönpannaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta

— tietyistä vahingollisista, epäterveellisistä ja vaarallisista toiminnoista 30.11.1961 annetussa asetuksessa nro 2114/61[9] säädetty menettely ei vastaa direktiivissä säädettyihin edellytyksiin. Komissio huomauttaa, että tässä asetuksessa ei ole huomioitu kaikkia direktiivin 3 artiklassa mainittuja näkökohtia, mitä komissio ei myöskään pidä yllättävänä, kun otetaan huomioon ajankohta, jolloin tämä säädös on astunut voimaan

8 — En käsittele tässä kaikkia näitä toimia vaan pelkästään niitä, joihin komissio on erityisesti ottanut kantaa.

9 — Decreto 2114/1961, de 30 noviembre 1961, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

— vesistä 13.12.1999 annettu laki nro 46/1999 ja ydinlaitoksista ja radioaktiivisista laitoksista 3.12.1999 annettu kuninkaan asetus nro 1836/1999 saatettiin voimaan täydentävässä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä

— komissio muistuttaa pelkkiä hallinnollisia käytäntöjä koskevan kantansa. Se toteaa myös, että sisäisiä poliittisia olosuhteita ei voida yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan koskaan hyväksyä täytäntöönpanon puutteellisuuden oikeuttamisperusteeksi.

— yleisen tieasetuksen soveltamisesta 29.7.1988 annettua lakia nro 25/1988 ja 2.9.1994 annettua kuninkaan asetusta nro 1812/1994 ei voida pitää täytäntöönpanosäädöksinä, koska ne koskevat vain sellaisia toimialoja, joita arviointivelvollisuus ei koske

28. Komissio myöntää sillä käytettävissä olevien tietojen perusteella sen, että liitteessä II mainituista kaikkiaan 83 luokasta kuuden ympäristövaikutusten arviointi on säännelty Espanjan valtion keskushallinnon antamassa lainsäädännössä tyydyttävästi.

— rannikoista 28.7.1988 annetussa laissa nro 22/1988 säädetään tiettyjen toimintojen ennakkoon suoritettavasta ympäristövaikutusten arvioinnista. Direktiivin liitteessä II mainittuihin hankkeiden luokkiin ei viitata laissa eikä sen täytäntöönpanoasetuksessa

29. Siltä osin kuin on kyse itsehallintoalueiden lainsäädännöstä, komissio katsoo, että

— tiedoksiannetusta lainsäädännöstä ilmenee yleisesti ottaen, että itsehallintoalueet ovat käyttäneet ympäristöasioissa niillä olevaa toimivaltaa, ilman, että ilmenee, että liite II on asianmukaisesti saatettu osaksi eri alueiden oikeusjärjestystä

— hiilivetyalasta 7.10.1998 annetussa laissa nro 34/1998 säädetään ennakkoon suoritettavasta ympäristövaikutusten arvioinnista. Muun muassa tämän säädöksen yleisluonteisuuden vuoksi ei voida taata, että se on direktiivin mukainen. Siinä ei viitata direktiivin liitteessä II mainittuihin hankeluokkiin

— yhdelläkään itsehallintoalueella ei aseteta velvollisuutta suorittaa kaikkien liitteessä II mainittujen hankeluokkien ympäristövaikutusten arviointia.

30. Komissio luokitteli itsehallintoalueet suullisessa käsittelyssä seuraavasti:

— minkäänlaista lainsäädäntöä ei ole saatettu voimaan Ceutan ja Melillan autonomisissa kaupungeissa eikä Riojassa

— Navarrassa ei ole vahvistettu ympäristövaikutusten arviointia koskevia sääntöjä, jotka viittaavat liitteessä II mainittuihin hankkeisiin

— Kataloniassa, Extremadurassa, Aragonissa, Galiciassa ja Asturiassa on saatettu voimaan ympäristövaikutusten arviointia koskevia sääntöjä. Ne rajoittuvat tietyille toimialoille. Täydentävät toimenpiteet olisivat tarpeen muun muassa siksi, että muillakin toimialoilla saatettaisiin voimaan pakollista ympäristövaikutusten arviointia koskevat säädökset

— muilla itsehallintoalueilla on luotu — erityisiä — sääntöjä, joissa säädetään pakollisista ympäristövaikutusten arvioinneista. Näiden sääntöjen alustava arviointi osoittaa kuitenkin, että korjaukset tai täydennykset ovat tarpeen.

Mainittuja seikkoja täsmennetään taulukossa, jonka komissio liitti vastauskirjelmäänsä. [10]

31. Vastauskirjelmässään Espanjan hallitus väitti ensinnäkin, että komissio ei ole huomioinut asianmukaisella tavalla valtion keskushallinnon ja itsehallintoalueiden välistä toimivallanjakoa. Espanjan perustuslain mukaan ympäristönsuojelua koskevan peruslainsäädännön säätäminen kuuluu valtion keskushallinnon toimivaltaan. Tribunal Constitucional on todennut 4.7.1991 antamassaan ratkaisussa, [11] että valtion velvollisuus jättää peruslainsäädännössä itsehallintoalueille harkintavaltaa on ympäristönsuojelua koskevissa asioissa väljempi kuin muilla aloilla. Tribunal Constitucionalin mukaan peruslainsäädännössä säädetään ympäristönsuojelua koskevissa asioissa valtakunnallinen vähimmäistaso, [12] jota itsehallintoalueiden lainsäädännössä voidaan tiukentaa. On näin ollen mahdollista, että joitakin direktiivin liitteessä II mainittuja tapauksia on säännelty sekä valtakunnallisesti että aluetasolla. Lisäksi Tribunal Constitucional täsmentää, että valtion keskushallinnon antamaan (perus)lainsäädäntöön kuuluvat säännöt ovat voimassa myös itsehallintoalueilla, vaikka niihin ei viitattaisi kyseisten alueiden lainsäädännössä. Espanjan halli-

10 — Suullisessa käsittelyssä komissio esitti vielä täydennyksen (korjauksen) Murcian sekä Kastilian ja Leónin lainsäädäntöä koskeviin näkemyksiinsä.

11 — Ratkaisu nro 149/91.

12 — Sekä myös kaavoituksen osalta, kuten Espanjan hallitus täsmentää.

tuksen mukaan komission laatimasta taulukosta ilmenee, että komissio ei ole huomioinut tätä seikkaa.

32. Espanjan hallitus vastaa komission väitteeseen, jonka mukaan lainsäädännöstä ei lähetetty jäljennöksiä. Sen mukaan tämä ei ollut tarpeen, koska komissiolla oli mahdollisuus etsiä kaikki säädökset Espanjan virallisista julkaisuista. Joka tapauksessa komissiolle oli ilmoitettu, mistä säädökset löytyisivät. Espanjan hallitus katsoo, että tekstien lähettäminen ei ollut tarpeellista eikä järkevää. Koska komissio kuitenkin painokkaasti oli vaatinut niiden lähettämistä, Espanjan hallitus liitti tekstit vastauskirjelmäänsä.

33. Espanjan hallitus erottelee toisistaan direktiivin täytäntöönpanovelvollisuuden ja direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukaisen velvollisuuden ilmoittaa täytäntöönpanotoimenpiteet komissiolle. Jälkimmäisen velvollisuuden noudattamatta jättämistä ei mainita kannekirjelmässä, ja se on sen vuoksi jätettävä tämän asian käsittelyn ulkopuolelle.

34. Suullisessa käsittelyssä Espanjan hallitus on tuonut esille, että asiantuntijat eivät määrittele liitteessä II lueteltuja hankkeita yhdenmukaisesti. Tämä tosiseikka, jonka lisäksi on huomattava, että yhteisön lainsäätäjä on valinnut direktiivin eikä asetuksen, antaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden kiinnittää sen täytäntöönpanossa huomiota erityisiin maantieteellisiin olosuhteisiin.

35. Suullisessa käsittelyssä Espanjan hallitus kiistää myös komission intressin kanteen nostamiseen, sillä Espanjassa saatettiin tällä välin voimaan direktiivin 97/11/EY täytäntöönpanosäädös. Tämä säädös täyttää sen mukaan — siirtymäkautta lukuun ottamatta — yhteisön oikeudessa säädetyt ympäristövaikutusten arviointia koskevat vaatimukset, kuten sen mukaan myös komission kirjeestä ilmenee.

36. Näin ollen Espanjan hallitus väittää, että täytäntöönpano käsittää huomattavasti enemmän säädöksiä, kuin komissio väittää. Asiassa komissio vastaan Irlanti annetun tuomion [13] mukaisesti tällaisessa tapauksessa oikeusvarmuus edellyttää, että yhteisöjen tuomioistuin ilmoittaa, jos se mahdollisesti tuomitsee Espanjan kuningaskunnan, mistä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen koostuu.

37. Espanjan hallitus katsoo, että komissio tulkitsee liitteen II erittäin suppeasti. Se perustelee laajempaa näkemystään viittaa-

13 — Asia C-392/96, tuomio 21.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5901).

malla asiassa komissio vastaan Saksa esittämääni ratkaisuehdotukseen.[14] Liitettä II ei sen mukaan tarvitse toistaa kansallisessa lainsäädännössä toisin kuin liite I. Olosuhteet, jotka jäsenvaltioiden on huomioitava vahvistaessaan arviointiperusteita ja/tai rajoja, eli hankkeiden laatu, koko ja sijainti, ovat keskenään samanarvoisia. Jäsenvaltiot voivat näin ollen rajoittaa joissakin olosuhteissa ympäristövaikutusten arvioinnin koskemaan vain tiettyjä pilaantumisalttiita alueita. Espanjan hallituksen mukaan komission tulkinta johtaa virheellisesti siihen tulokseen, että Katalonian tai Kanariansaarten lainsäädännössä vahvistettuja säännöksiä ei voida hyväksyä.

38. Vastauskirjelmässään Espanjan hallitus on kiistänyt komission käsityksen kansallisista säädöksistä yhdeltä erityiseltä kohdin. Se väittää, että kuninkaan asetus nro 1997/1995, jossa säädetään toimenpiteitä luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi, täyttää direktiivissä asetetut vaatimukset. Jäsenvaltio voi direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan vahvistaa arviointiperusteita ja/tai rajoja. Tässä tapauksessa arviointiperusteeksi on otettu hankkeet, jotka voivat vaikuttaa merkittävästi erityissuojelualueisiin. Tältä osin komissio jälleen viittaa suullisessa käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan se, että jäsenvaltio käyttää harkintavaltaa — vahvistaessaan arviointiperusteita ja/tai rajoja — ei saa johtaa siihen, että jotkin hankkeet jätetään järjestelmällisesti ympäristövaikutusten arvioinnin ulkopuolelle.[15]

39. Espanjan hallituksen mukaan komissio ei myöskään hyväksy ympäristövaikutusten arvioinnin yksinkertaistettua menettelyä, jota sovelletaan Murciassa sekä Kastiliassa ja Leónissa, kun taas vastauksesta ilmenee, että vastaava menettely hyväksytään Baskimaassa.

40. Tämän jälkeen Espanjan hallitus ilmaisee kantansa eri itsehallintoalueiden toteuttamiin toimenpiteisiin. Se on tätä varten toimittanut yhteisöjen tuomioistuimelle taulukon. Siitä ilmenee, että eri itsehallintoalueilla on katettu huomattavasti suurempi määrä hankeluokkia kuin komission esittämässä taulukossa. Tämä ei koske kaikkia luokkia.

V Yhteisöjen tuomioistuimen 4 artiklan 2 kohtaa koskeva oikeuskäytäntö

41. Yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut direktiivin 4 artiklan 2 kohtaa asiassa

14 — Ratkaisuehdotus asiassa C-24/99, komissio v. Saksa, 12.7.2001 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

15 — Ks. myös edellä 19 kohta.

komissio vastaan Belgia annetussa tuomiossa.[16] Se totesi, että 4 artiklan 2 kohdassa ei anneta jäsenvaltioille toimivaltaa jättää yhtä tai useampaa liitteessä II tarkoitettua luokkaa kokonaan ja lopullisesti arviointimahdollisuuden ulkopuolelle. Asiassa komissio vastaan Saksa annetussa tuomiossa[17] yhteisöjen tuomioistuin on todennut tässä yhteydessä, että käsitteellä "luokka" ei viitata liitteessä mainittuihin 12 hankkeiden (pää)luokkaan vaan kaikkiin hankkeisiin, jotka on osoitettu kukin omalla kirjaimellaan näiden luokkien alaluokiksi.

42. Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Belgia antamassaan tuomiossa todennut, että yhteisön lainsäätäjä on itsekin katsonut, että kaikilla liitteessä II mainituilla hankkeilla voi mahdollisesti olla näiden hankkeiden valmistelun aikana niille ominaisia, huomattavia vaikutuksia ympäristöön.

43. Jäsenvaltioiden harkintavalta rajoittuu siihen, että ne voivat määritellä, että "tietyntyyppiset hankkeet" on arvioitava. Ne voivat myös vahvistaa arviointiperusteita ja/tai rajoja, jotka ovat tarpeen päätettäessä, mitkä hankkeet on arvioitava.

44. Tämä tulkinta on vahvistettu ja sitä on täsmennetty asiassa Kraaijeveld ym. annetussa tuomiossa,[18] jossa oli kyse vesiväyliä reunustavan padon rakentamiseen tai lujittamiseen liittyvistä toimista.[19] Yhteisöjen tuomioistuin on myöntänyt, että tarkennusten, arviointiperusteiden tai rajojen vahvistamiseen liittyvän toimivallan käyttö ei vapauta jäsenvaltiota velvollisuudesta tutkia konkreettisesti jokaista hanketta tarkistaakseen, täyttääkö hanke direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa asetetut kriteerit.

45. Jäsenvaltioilla on harkintavaltaa, jota rajoitetaan 2 artiklan 1 kohdassa, kun siinä asetetaan velvollisuus arvioida sellaisten hankkeiden ympäristövaikutuksia, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Jäsenvaltio, joka vahvistaa arviointiperusteet ja/tai rajat sellaisiksi, että kaikki (tietyn luokan) hankkeet jäävät käytännössä ennalta ympäristövaikutusten arvioinnin ulkopuolelle, ylittää direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan mukaan sille kuuluvan harkintavallan rajat, paitsi jos kokonaisarvioinnin perusteella voidaan katsoa, että millään näistä hankkeista ei todennäköisesti ole merkittäviä ympäristövaikutuksia.

16 — Ks. alaviitteessä 7 mainitun tuomion 41—43 kohta. Komissio viittaa kanteessaan tähän tuomioon.

17 — Asia C-301/95, tuomio 22.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6135, 43 kohta).

18 — Asia C-72/95, tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5403, 49—53 kohta).

19 — Yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että nämä toiminnat kuuluvat direktiivin liitteessä II olevan 10 kohdan e alakohtaan.

46. Asiassa komissio vastaan Irlanti annetussa tuomiossa [20] yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt uuden tarkennuksen. Jäsenvaltio, joka vahvistaa arviointiperusteet ja/tai rajat ottaen huomioon ainoastaan hankkeiden koon mutta ei niiden laatua tai sijaintia, ylittää direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan nojalla sille kuuluvan harkintavallan rajat. Kooltaan vähäiselläkin hankkeella voi itse asiassa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, jos hanke sijaitsee alueella, jossa direktiivin 3 artiklassa mainitut tekijät, kuten eläimistö ja kasvisto, maaperä, vesi, ilmasto tai kulttuuriperintö eivät kestä vähäisiäkään muutoksia. [21] Lisäksi jäsenvaltion on varmistuttava siitä, ettei lainsäädännön tarkoitus jää toteutumatta siksi, että hankkeita pilkotaan. [22]

47. Tämän katsauksen täydennykseksi viittaan vielä — vaikka tarvetta ei ehkä enää olisikaan — asiassa WWF ym. annettuun tuomioon, [23] jossa yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut aikaisemman oikeuskäytännön ja tutkinut lisäksi direktiivien kyseisten säännösten välitöntä oikeusvaikutusta sellaisessa tapauksessa, jossa jäsenvaltio on ylittänyt sille myönnetyn harkintavallan.

VI Asian arviointi

48. Aluksi selvitän tämän oikeudenkäynnin asiayhteyttä esittämällä neljä alustavaa toteamusta. Tämän asiayhteyden yleiskatsauksen jälkeen määrittelen oikeusriidan laajuuden. Vasta tämän jälkeen siirryn riidan varsinaiseen kohteeseen eli tiettyjen direktiivin säädösten laiminlyöntiin.

Alustavat toteamukset

49. Yhteisöjen tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä tuotiin esille, minkä vuoksi komissio jatkaa tätä oikeudenkäyntiä, vaikka Espanjassa on saatettu voimaan uusi säädös direktiivin 97/11/EY saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä. [24] Komissio on maininnut kaksi syytä, joiden vuoksi se jatkaa kaikesta huolimatta yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevaa oikeudenkäyntiä. Ensinnäkin uusi säädös ei koske hankkeita, jotka oli hyväksytty ennen tämän uuden säädöksen voimaantuloa. Toiseksi uudessa säädöksessä myönnetään pitkiä siirtymäkausia.

50. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komissiolla on toimivalta määrittää, aloittaako se EY 226 artiklassa tarkoitetun menettelyn, ja lisäksi, jatkaako se tätä menettelyä. Yhteisöjen tuomioistuin arvioi ainoastaan, onko kyse perustamissopimukseen perustuvan velvoitteen laiminlyönnistä, eikä se

20 — Mainittu edellä alaviitteessä 13.
21 — Tuomion 65 ja 66 kohta.
22 — Tuomion 82 kohta.
23 — Asia C-435/97, tuomio 16.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5613).
24 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 13 ja 35 kohta.

arvioi sitä, käyttääkö komissio sille myönnettyä harkintavaltaa tarkoituksenmukaisesti. Tässä tapauksessa lisään vielä, että komission mainitsemat perustelut ovat mielestäni kaikin puolin perusteltuja.

51. Toisena alustavana toteamuksena viittaan jäsenvaltion velvollisuuksiin silloin, kun direktiivin täytäntöönpano tapahtuu aluetasolla. Asiassa komissio vastaan Saksa annetussa tuomiossa [25] yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että Saksa ei noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei velvoittanut osavaltioita takaamaan tiettyjen täytäntöönpanotoimien toteuttamista. Keskushallinnolla on voimassa olevan yhteisön oikeuden nojalla mielestäni ainakin seuraava velvollisuus sellaisessa jäsenvaltiossa, jossa direktiivin täytäntöönpano on jätetty kokonaan tai osittain hajautetuille viranomaisille: valtion keskushallinnon on valvottava, että hajautetut viranomaiset suorittavat täytäntöönpanon tehokkaasti. Tarpeen vaatiessa tämän valvonnan on johdettava siihen, että valtion keskushallinto puuttuu asiaan, jos aluevi ranomaiset eivät täytä tehtäväänsä — eli direktiivin täytäntöönpanoa — asianmukaisesti. Käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole osoitettu, että Espanjan valtion keskushallinnon viranomaiset ovat suorittaneet tätä valvontaa tai että ne ovat puuttuneet asiaan täytäntöönpanon jäädessä aluetasolla puutteelliseksi.

52. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on usein katsonut, jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, miksi se ei ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja. [26] Lyhyesti sanottuna niistä vaikeuksista, joita hajautettujen viranomaisten suorittamasta ja monimutkaisesta täytäntöönpanosta aiheutuu, ei ole yhteisön oikeudessa mitään ratkaisevaa merkitystä.

53. Lisäksi mainitsen vielä seuraavan seikan: Espanjan valtiorakenteesta ei välttämättä seuraa, että direktiivi pannaan (osittain) täytäntöön aluetasolla. Espanjan valtio on aina toimivaltainen vahvistamaan peruslainsäädännön. Mikään ei estä sitä, että tähän peruslainsäädäntöön sisältyvät kaikki direktiivin täytäntöönpanon kannalta tarpeelliset säädökset. Muistutan, että saattaessaan direktiiviä 97/11/EY osaksi kansallista oikeusjärjestystä Espanjan hallitus valitsi sen vaihtoehdon, että kaikki täytäntöönpantavat oikeussäännöt sisällytetään valtakunnalliseen lainsäädäntöön. Tässä yhteydessä Espanjan hallitus moittii komissiota vielä Espanjan valtion keskushallinnon ja itsehallintoalueiden välisen toimivallanjaon luonteen virheellisestä arvioinnista. Tämä väite on mielestäni täysin perusteeton. Komissio on tutkinut sekä valtion keskushallinnon lainsäädännön että itsehallintoalueiden lainsäädännön. Vasta tämän jälkeen se on päätellyt, ettei edes molempien lainsäädäntöjen yhteinen tarkastelu voi johtaa siihen tulokseen, että direktiivi on saatettu kaikilta osin osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

25 — Asia C-237/90, tuomio 24.11.1992 (Kok. 1992, s. I-5973, 35 kohta).

26 — Ks. esim. asia C-470/98, komissio v. Kreikka, tuomio 15.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4657).

54. Kolmas alustava toteamus koskee menettelyä sellaisena, kuin sitä on tähän asti viety eteenpäin. Tuon esille, että EY 226 artiklassa tarkoitettu menettely — joka koskee tässä tapauksessa direktiivin puutteellista täytäntöönpanoa — ei ole luonteeltaan rikosoikeudellinen menettely. Rikosoikeudellisessa menettelyssä rangaistavaa tekoa koskevan todistusaineiston esittäminen on yleensä syyttävän viranomaisen tehtävä. Epäilty voi asettua suhteellisen odottavalle kannalle ja tyytyä kumoamaan syyttävän viranomaisen esittämät todisteet.

55. EY 226 artiklan mukainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamista koskeva menettely on sitä vastoin joskus tarpeellinen jatko direktiivin täytäntöönpanolle, josta määrätään EY 10 artiklassa. Täytäntöönpanossa keskeisellä sijalla on jäsenvaltion ja komission välinen yhteistyö. Yhteistyön vaatimus on merkityksellinen myös sen jälkeen, kun kontradiktorinen menettely on aloitettu. Kuten totesin asiassa Suomi vastaan komissio esittämässäni ratkaisuehdotuksessa,[27] jäsenvaltio voi toimia ensisijaisesti prosessuaalisen asemansa perusteella, mutta tämä ei kuitenkaan tarkoita, että se voisi kokonaan estää menettelyn kulun.

56. Korostan tässä yhteydessä sitä, että Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaan jäsenvaltioilla on osavastuu yhteisön oikeusjärjestyksen toimivuudesta. Tämä osavastuu on ilmaistu muun muassa EY 10 artiklassa. Jäsenvaltiot helpottavat toimielinten tehtävän täyttämistä. Tämä jäsenvaltioille asetettu velvollisuus edellyttää joskus aktiivista yhteistyötä toimielinten kanssa, koska näin voidaan edistää näiden toimielinten asianmukaista tehtävien toteuttamista tai olla sille jopa välttämätöntä. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kyse on komission tehtävästä valvoa direktiivin täytäntöönpanoa. Jäsenvaltiolla on EY 10 artiklan perusteella velvollisuus saattaa direktiivin kaikkien säännösten täytäntöönpano mahdollisimman avoimeksi. Jäsenvaltiolta odotetaan luonnollisesti sitä suurempaa osallistumista mitä monimutkaisempi täytäntöönpano on luonteeltaan, esimerkiksi jos hajautetut viranomaiset toteuttavat sen.

57. Komission on esitettävä — myös EY 226 artiklassa tarkoitetussa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä — tarvittavat todisteet, jotka tukevat sen väitettä, että jokin jäsenvaltio ei noudata velvoitteitaan. Sen sijaan EY 10 artiklassa asetetaan velvoite jäsenvaltioille, mitä käsittelin jo edellisessä kohdassa. Käytännössä jäsenvaltion on annettava komissiolle tarvittavat tiedot, jotta se voi tarkastaa, onko direktiivissä säädettyjä velvollisuuksia noudatettu ja missä määrin. Näiden tietojen avulla komissiolle on näin ollen annettava mahdollisuus perustella väitteensä.

58. Käsiteltävänä olevan asian käsittelyn kulusta en voi tehdä sitä päätelmää, että Espanjan hallitus on noudattanut

27 — Ratkaisuehdotus asiassa C-170/00, 20.9.2001, tuomio 24.1.2002, kok. 2002, s. I-1007, s. I-1010, 27 kohta.

EY 10 artiklaa. Erityisesti se, että itsehallintoalueiden erittäin laaja lainsäädäntö esitettiin komissiolle vasta jatkokirjelmässä — ja ilman, että erityisesti viitattiin säännöksiin, joilla direktiivi saatettiin osaksi kansallista oikeusjärjestystä — on Espanjan hallituksen syy. Pidän näin ollen täysin johdonmukaisena sitä, että komissio ei tarkastellut yksityiskohtaisesti kaikkia Espanjan itsehallintoalueiden säädöksiä. Komission ei voida sitä paitsi odottaa hakevan itse Espanjan eri virallisista lehdistä itsehallintoalueiden asian kannalta merkityksellistä lainsäädäntöä.

59. Käsiteltävänä olevassa asiassa vallitsevan tilanteen kaltaisessa tilanteessa yhteisöjen tuomioistuimelle ei kuulu yksityiskohtaisen arvion esittäminen jokaisesta alueellisesta säädöksestä. Tällainen arviointi ei kuulu käsiteltävänä olevan asian kohteeseen. Asia olisi voinut olla toisin, jos Espanjan hallitus olisi antanut oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa komissiolle tiedot, joiden avulla se olisi voinut täsmentää kannettaan. Espanjan itsehallintoalueiden lainsäädännön yksityiskohtainen arviointi vaatisi yhteisöjen tuomioistuimelta lisäksi kohtuuttoman monimutkaisia tutkimuksia, sillä Espanjan hallitus ei ilmoittanut myöskään yhteisöjen tuomioistuimelle järjestelmällisesti sitä, mihin kohtiin esitettyjä säädöksiä direktiivin liitteessä II lueteltujen hankkeiden eri luokat oli sisällytetty. Yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa on ensisijaisesti asianosaisen — eikä yhteisöjen tuomioistuimen — tehtävä esittää näyttö esittämilleen tosiseikoille.

60. Espanjan hallituksen vaatimus, jonka se esitti suullisessa käsittelyssä ja jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen on arvioitava yksityiskohtaisesti Espanjan valtion keskushallinnon ja itsehallintoalueiden lainsäädäntö, on mielestäni Espanjan hallituksen oikeudenkäynnissä toistaiseksi omaksuman kannan vastainen. Vaatimuksessaan Espanjan hallitus viittaa asiassa komissio vastaan Irlanti annettuun tuomioon,[28] josta se päättelee oikeusvarmuuden edellyttävän sitä, että yhteisöjen tuomioistuin osoittaa yksityiskohtaisesti, mistä jäsenvelvoitteiden noudattamatta jättäminen koostuu. En ymmärrä tarkalleen, mihin Espanjan hallitus tällä pyrkii. Tuomio sisältää joitakin tämän asian kannalta merkityksellisiä seikkoja, mutta siinä ei ole kyse täytäntöönpanosäädösten yksityiskohtaisesta arvioinnista.

61. Neljäs alustava toteamukseni on kolmannen jatkoa. Espanjan hallituksen kanta johti myös siihen, että oikeudenkäyntiä edeltävää vaihetta ei voitu käsiteltävänä olevassa asiassa käyttää täysipainoisesti. Viittaan siihen, että EY 226 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun menettelyn tarkoitus on paitsi suojella jäsenvaltioiden oikeuksia myös rajata oikeudenkäynnin kohde.[29] Käsiteltävänä olevassa asiassa komission on mahdotonta rajata oikeudenkäynti Espanjan lainsäädännön todellisiin puutteisiin.

62. Tähän on lisättävä, että Espanjan hallitus näyttää muuttaneen kantaansa asian

28 — Mainittu edellä alaviitteessä 13.

29 — Ks. myös asiassa C-127/99, komissio v. Italia, esittämäni ratkaisuehdotus, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

käsittelyn aikana. Espanjan hallitus väitti oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa, että ympäristövaikutusten arviointia ei tarvita kaikkiin liitteessä II mainittuihin hankeluokkiin. Vastineessaan Espanjan hallitus on muuttanut tätä kantaansa. Myöhemmin se väitti, että direktiivin 4 artiklan 2 kohta oli kokonaisuudessaan saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, koska 7.12.1995 annetussa kuninkaan asetuksessa säädettiin, että jokaisen sellaisen hankkeen ympäristövaikutukset on arvioitava, joka on mainittu direktiivin liitteessä II ja joka vaikuttaa merkittävästi erityissuojelualueisiin.

63. Suullisessa käsittelyssä Espanjan hallitus on kuitenkin muuttanut myös tätä kantaansa ja myöntänyt kanteen olevan osittain perusteltu. Yhtäältä Espanjan hallitus vaatii yhteisöjen tuomioistuimelta yksityiskohtaista arviota — mikä ei olisi tarpeen, jos kanne hylätään kokonaisuudessaan — mutta toisaalta se ei kiistä komission perusteltua väitettä, joka koskee 7.12.1995 annetussa kuninkaan asetuksessa nro 1997/1995 säädetyn menettelyn luonnetta.

64. Yhteenvetona todettakoon, että näillä neljällä alustavalla toteamuksella on oikeudenkäynnin laajuuden kannalta seuraavat vaikutukset:

— yhteisöjen tuomioistuimelle ei kuulu komission piilossa olevien perusteiden arviointi. Yhteisöjen tuomioistuimen on näin ollen annettava tuomio pääasiasta

— hajautettujen viranomaisten suorittamaan täytäntöönpanoon liittyvät vaikeudet eivät voi mitenkään vaikuttaa arviointiin

— Espanjan hallituksen passiivinen ja näin ollen moitittava asenne käsiteltävänä olevassa asiassa johtaa siihen, että yhteisöjen tuomioistuimen ei tarvitse antaa kaikista täytäntöönpanosäännöksistä yksityiskohtaista arviota

— tämä on edelleen seurausta siitä, että oikeudenkäyntiä edeltävää vaihetta ei voitu käyttää täysipainoisesti.

Oikeusriidan laajuus

65. Ensimmäinen rajaus, jonka teen, liittyy käsiteltävänä olevien kysymysten laajuuteen.

66. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole saattanut asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä direktiivin 2 artiklan 1 kohtaa ja 4 artiklan 2 kohtaa, jota on tulkittava yhdessä liitteen II kanssa. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen on vain todettava, että Espanjan kuningaskunta on laiminlyönyt jäsenyysvelvoitteitaan, ilman että sen tarvitsee arvioida yksityiskohtaisesti, missä määrin Espanjan eri itsehallintoalueet ovat saattaneet direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Kuten edellä jo totesin, yhteisöjen tuomioistuimen ei pidä esittää kaikista täytäntöönpanosäännöksistä yksityiskohtaista arviota. Lisäksi muistutin jo, että valtion keskushallinnon on valvottava, että direktiivi pannaan asianmukaisesti täytäntöön koko valtion alueella.

67. Ensimmäisessä kysymyksessä on kyse siitä, onko direktiivin 4 artiklan 2 kohta, jota on tulkittava yhdessä liitteen II kanssa, saatettu kaikilta osin osaksi Espanjan kansallista lainsäädäntöä siten, että sen mukaan kaikkien direktiivin liitteessä II mainittujen hankeluokkien ympäristövaikutukset on arvioitava. Jos tähän kysymykseen vastataan kieltävästi, toinen kysymys on seuraava: korjataanko itsehallintoalueiden antamilla säädöksillä, jotka koskevat liitteessä II mainittujen hankeluokkien ympäristövaikutusten arviointia, kokonaan valtion keskushallinnon antaman lainsäädännön puutteet?

68. Toinen oikeusriidan laajuuden rajaus liittyy arvioitavaan ajanjaksoon. Tältä osin palautan mieliin, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio laiminlyönyt jäsenyysvelvoitteensa, otetaan huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena, kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia.[30] Tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että 8.10.2000 voimaan tullutta kuninkaan asetusta, jolla Espanjan lainsäädäntö mahdollisesti saatettiin direktiivin mukaiseksi, ei voida ottaa arvioinnissa huomioon.

69. Käsiteltävänä olevassa asiassa on muihin tapauksiin nähden enemmän syitä jättää huomiotta myöhään, toisin sanoen perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä voimaan saatettu, lainsäädäntö. Direktiivin noudattamisen edellyttämät toimet oli toteutettava kolmen vuoden kuluessa sen tiedoksi antamisesta eli 3.7.1988.[31] Komissio esitti Espanjan hallitukselle virallisen huomautuksen jo 28.2.1990 päivätyllä kirjeellä. Asian kannalta ratkaiseva täydentävä perusteltu lausunto annettiin 18.12.1998. Espanjan hallituksella oli toisin sanoen runsaasti aikaa korjata lainsäädännön mahdolliset puutteet.

70. Kolmannen rajauksen mainitsen myös lyhyesti. Kuten Espanjan hallitus aivan oikein väittää, käsiteltävänä oleva asia ei

30 — Ks. mm. asia C-185/96, komissio v. Kreikka, tuomio 29.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6601, 18 kohta).

31 — Ks. direktiivin 12 artikla.

liity mitenkään siihen, että direktiivin 12 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa täytäntöönpanotoimista tietoja komissiolle, on mahdollisesti laiminlyöty. Tämä merkitsee sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen ei tarvitse käsitellä kysymystä siitä, onko täytäntöönpanotoimet ilmoitettu komissiolle säädetyssä määräajassa.

Pääasia

71. Tämän ratkaisuehdotuksen 67 kohdan mukaisesti ensimmäiseksi on käsiteltävä Espanjan valtion keskushallinnon antamaa lainsäädäntöä. Komissio katsoo, että liitteessä II mainituista 83 hankeluokasta, joita varten on säädetty pakollinen ympäristövaikutusten arviointi, asianmukaisesti on pantu täytäntöön kuusi. Oikeusriita koskee näin ollen loppuja 77:ää luokkaa. Katson tällöin, että sähköalasta 27.11.1997 annetulla lailla nro 54/97, jossa säädetään tietynsuuruisten sähkön siirtoon käytettävien ilmakaapelien ympäristövaikutusten arvioinnista, on saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä liitteessä II olevan 3 kohdan b alakohdassa mainittu toinen luokka (sähköenergian siirto ilmakaapeleilla). Komissiolla ei ole asiaan yksiselitteistä kantaa. Olen kuitenkin sitä mieltä, että se, että säädös ilmoitettiin komissiolle liian myöhään — mikä ei merkitse sitä, että säädös tuli voimaan liian myöhään! — ei ole tämän toteamuksen kannalta merkityksellinen.

72. Asiassa on pääasiallisesti kyse sen toteamisesta, että direktiivi on saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä 7.12.1995 annetulla kuninkaan asetuksella nro 1997/1995, jossa säädetään toimenpiteitä luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi. Tämän asetuksen mukaisesti ympäristövaikutusten arviointi vaaditaan direktiivin liitteessä II mainituilta hankkeilta, jos niillä on merkittäviä vaikutuksia erityissuojelualueeseen. Yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava kysymykseen siitä, onko rajaaminen hankkeisiin, joilla on tämä erityinen ominaispiirre, direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa sallittu arviointiperuste.

73. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden harkintavaltaa rajoitetaan 2 artiklan 1 kohdassa säädetyllä velvollisuudella arvioida niiden hankkeiden vaikutukset, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.

74. Jäsenvaltiot eivät voi näin ollen jättää ulkopuolelle hankkeita, joilla voi mahdollisesti olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Katson, että sellaisilla hankkeilla, jotka eivät sijaitse luontodirektiivissä tarkoitetun erityissuojelualueen läheisyydessäkään, voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tältä osin pidän ratkaisevana sitä, että direktiivin 85/337/EY 3 artiklassa määritellään ympäristön käsite laajasti, kun

taas luontodirektiivillä pyritään ainoastaan luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja näin ollen siinä mainitaan ainoastaan luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeät alueet.

75. Tämän lisäksi on otettava huomioon vielä seuraava seikka. Asiassa komissio vastaan Irlanti annetussa tuomiossa [32] yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltiot eivät saa ottaa huomioon arviointiperusteita ja/tai raja-arvoja vahvistaessaan ainoastaan hankkeen merkitystä. Tätä tuomiota analogisesti soveltaen katson, että jäsenvaltiot eivät voi myöskään ottaa huomioon ainoastaan hankkeen sijaintia. Näin ollen sijainnista huolimatta hankkeella voi — esimerkiksi juuri kokonsa vuoksi — olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.

76. Tämän vuoksi tulen siihen tulokseen, että direktiiviä ei ole saatettu kaikilta osin osaksi kansallista oikeusjärjestystä 7.12.1995 annetulla kuninkaan asetuksella nro 1997/1995. Tältä osin en käsittele komission väitettä, jonka mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettely, josta asetuksessa säädetään, ei täytä direktiivissä säädettyjä vaatimuksia.

77. Myöskään muut kansalliset säädökset eivät voi johtaa edes yhdessä tarkasteltuina siihen tulokseen, että kansallinen lainsäätäjä on saattanut direktiivin kaikilta osin osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Tässä yhteydessä muistutan komission muotoilemat neljä arviointiperustetta. Jotta säädöstä voidaan pitää täytäntöönpanotoimena, sen on täytynyt astua voimaan ennen perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymistä, siinä on viitattava liitteessä II mainittuihin hankkeisiin, sen on noudatettava direktiivissä säädettyjä (menettely)määräyksiä eikä se saa rajoittua tietyille toimialoille. Mielestäni ei ole epäilystäkään siitä, että nämä ovat asianmukaiset arviointiperusteet.

78. Komissio esittää tämän jälkeen, että Espanjan hallituksen esittämistä kansallisista toimista yksikään ei täytä näitä neljää arviointiperustetta. [33] Lukuun ottamatta edellä tarkasteltua kuninkaan asetusta nro 1997/1995, Espanjan hallitus ei kiistä tätä toteamusta.

79. Tässä vaiheessa siirryn tarkastelemaan kysymystä, onko itsehallintoalueiden antamilla säädöksillä voitu korjata valtakunnallisen lainsäädännön puutteet kaikilta osin.

32 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 46 kohta.

33 — Lukuun ottamatta kuutta hyväksyttyä luokkaa koskevaa lainsäädäntöä.

80. Ilman, että asiaa edes tutkitaan perusteellisemmin, on mielestäni selvää, että tähän kysymykseen voidaan vastata ainoastaan kieltävästi.

81. Ensinnäkään ei ole kiistetty sitä, että Ceutan ja Melillan autonomisissa kaupungeissa ja Riojan itsehallintoalueilla ei ole saatettu voimaan ympäristövaikutusten arviointia koskevaa lainsäädäntöä. Näin ollen se, että näillä alueilla toteutettavien hankkeiden ympäristövaikutuksia ei arvioida, on ristiriidassa direktiivin kanssa.

82. Toiseksi Espanjan hallituksen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämästä taulukosta ilmenee, että muillakin itsehallintoalueilla esiintyy puutteita velvollisuudessa suorittaa pakollinen ympäristövaikutusten arviointi. Aluksi viittaan Navarran itsehallintoalueen tilanteeseen, jossa komission mukaan ei ole saatettu voimaan lainkaan ympäristövaikutusten arviointia koskevia sääntöjä, joissa viitattaisiin liitteessä II mainittuihin hankkeisiin. Espanjan hallituksen mukaan laissa säädetty velvollisuus koskee 11 hankeluokkaa, mikä on erittäin pieni osa liitteessä II mainituista hankkeista. Hankeluokista huomattava osa puuttuu taulukon mukaan myös muilla alueilla. Esimerkkeinä mainitsen Asturian, Kantabrian, Kanariansaaret ja Baleaarit, joissa puutteet näyttävät olevan suurimmat.

83. Maantieteelliset seikat voivat sinänsä johtaa siihen, että tietyillä alueilla ei ole säädetty pakollista ympäristövaikutusten arviointia; tämä voi tulla kyseeseen vain silloin, kun näitä hankeluokkia ei voi kyseisellä alueella esiintyä. Tarkoitan esimerkiksi joidenkin raaka-aineiden kaivannaisteollisuutta (katso liitteen II osa 2), jos näitä raaka-aineita ei esiinny kyseisillä alueilla. Itsehallintoalueiden myöntämät vapautukset ovat kuitenkin paljon laajempia. Mainitsen esimerkin. Elintarvike- ja nautintoaineteollisuuden hankkeet on vapautettu Asturiassa, Kanariansaarilla, Baleaareilla sekä Kastiliassa ja Leónissa,[34] vaikka niitä koskevia säädöksiä ei ole taulukon mukaan myöskään saatettu voimaan valtion keskushallinnon tasolla.

84. Lopuksi tuon esille vielä epävirallliset käytännöt, joihin Espanjan hallitus viittasi edellä perustellakseen sitä väitettään, että direktiivi oli saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Jos Espanjan hallitus pysyy edelleen tässä kannassaan, viittaan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan pelkkiä hallintokäytäntöjä, jotka ovat luonteeltaan sellaisia, että hallinto voi mielensä mukaan muuttaa niitä ja joilla ei ole riittävästi julkisuutta, ei voida pitää direktiivin säännösten asianmukaisena täytäntöönpanona.[35]

34 — Lukuun ottamatta Kanariansaarilla sekä Kastiliassa ja Leónissa sijaitsevia teurastamoita.

35 — Ks. esim. asia C-131/88, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-825).

VII Ratkaisuehdotus

85. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

a) toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

b) velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan.