Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
14 päivänä heinäkuuta 2016[1]

Asia C-290/15

Patrice D'Oultremont ym.
vastaan
Région wallonne

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Belgia))

Ympäristö — Direktiivi 2001/42/EY — Suunnitelma ja ohjelma — Määritelmä — Tuulivoimaloiden sijoittaminen

I Johdanto

1. Tuulienergian tuotannon lisääminen herättää mielipiteitä sekä puolesta että vastaan ja osin voimakastakin vastustusta. Unioni ja monet jäsenvaltiot kuitenkin kiirehtivät sitä uhkaavan ilmastonmuutoksen vuoksi.

2. Käsiteltävä riita syntyi siitä, että tiettyjen tuulivoimaloita koskevien säännösten antamista Belgian Vallonian alueella ei edeltänyt tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin[2] (jäljempänä SYA-direktiivi, SYA tarkoittaa strategista ympäristöarviointia) mukainen ympäristöarviointi, johon sisältyy yleisön kuuleminen. Tämä on valitettavaa siksikin, että tällaisessa menettelyssä voidaan keskustella asianomaisista hankkeista ja se voi osaltaan auttaa pitämään keskustelun asiallisempana.

3. Unionin tuomioistuin on käsitellyt SYA-direktiivin sisältöä ensimmäisen kerran vasta muutama vuosi sitten tuomiossa Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie.[3] Sen jälkeen SYA-direktiivistä onkin annettu jo kattavaa oikeuskäytäntöä.[4] Tässä ennakkoratkaisumenettelyssä tarkasteltavana on kuitenkin jälleen jo mainitussa ensimmäisessä tuomiossa esille noussut keskeinen kysymys, nimittäin käsiteparin ”suunnitelmat ja ohjelmat” merkitys. Unionin tuomioistuimen on näet ratkaistava, onko asetus, jossa muun muassa annetaan säännöksiä tuulivoimaloiden aiheuttamasta melusta ja ajoittain luomasta varjosta, SYA-direktiivissä tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma ja edellyttääkö se siten mahdollisesti ympäristöarviointia.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — 27.6.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY (EYVL 2001, L 197, s. 30).

3 — Tuomio 17.6.2010, Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:355).

4 — Unionin tuomioistuin on sen jälkeen vastannut kyseistä direktiiviä koskeviin kysymyksiin yhdeksässä muussa ennakkoratkaisupyyntömenettelyssä. Tämän menettelyn lisäksi vireillä on parhaillaan ainakin kaksi muuta menettelyä.

4. Menettelyssä unionin tuomioistuimessa ei kuitenkaan ole otettu huomioon sitä, että eräässä toisessa tuomiossa on paitsi esitetty monia tärkeitä toteamuksia unionin ympäristölainsäädännön muilta aloilta myös jo määritelty abstraktisti, mitä SYA-direktiivissä tarkoitetulla suunnitelmalla tai ohjelmalla on ymmärrettävä. Sillä tarkoitetaan toimea, jossa määritellään aluesuunnittelua koskevat kriteerit ja yksityiskohtaiset säännöt ja vahvistetaan valvontasäännöt ja -menettelyt, jotka koskevat yhden tai useamman hankkeen toteuttamista.[5] Näin ollen on vain tutkittava, tarvitseeko tätä määritelmää hienosäätää ja onko se merkityksellinen käsiteltävässä asiassa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Kansainvälinen oikeus*

5. Ympäristöarviointia koskeva unionin lainsäädäntö liittyy läheisesti useisiin kansainvälisiin yleissopimuksiin.

1. Espoon yleissopimus

6. Espoon yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista[6] allekirjoitettiin vuonna 1991 ja hyväksyttiin vuonna 1997 silloisen Euroopan yhteisön puolesta.[7]

7. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista määrätään sen 2 artiklan 7 kohdassa seuraavaa:

”Tämän yleissopimuksen mukainen vähimmäisvaatimus on, että ympäristövaikutusten arviointi suoritetaan ehdotetun hankkeen suunnitteluvaiheessa. Sopimuspuolet pyrkivät tarpeellisessa laajuudessa soveltamaan ympäristövaikutusten arvioinnin periaatteita politiikkojen, suunnitelmien ja ohjelmien laadinnassa.”

2. Kiovan pöytäkirja

8. Unioni on ollut vuodesta 2008 sopimuspuolena Espoon yleissopimukseen liittyvässä Kiovan pöytäkirjassa[8] (jäljempänä Kiovan pöytäkirja).[9] Pöytäkirjan määräykset vastaavat pääosin SYA-direktiivin säännöksiä, ja ne pannaan täytäntöön kyseisellä direktiivillä.[10]

5 — Tuomio 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym. (C-43/10, EU:C:2012:560, 95 kohta).

6 — EYVL 1992, C 104, s. 7.

7 — Neuvoston päätökseksi valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevaan YK:n Euroopan talouskomission Espoon yleissopimukseen tehtävän ensimmäisen ja toisen muutoksen hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta tehdyn ehdotuksen (KOM(2007) 470 lopullinen) mukaisesti yhteisö hyväksyi yleissopimuksen 27.6.1997 neuvoston päätöksellä, jota ei ole julkaistu ja joka ilmeisesti tehtiin 15.10.1996 (ks. ehdotus ensimmäiseksi neuvoston päätökseksi; EYVL 1992, C 104, s. 5).

8 — EUVL 2008, L 308, s. 35.

9 — Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista vuonna 1991 tehtyyn YK:n Euroopan talouskomission Espoon yleissopimukseen liittyvän strategista ympäristöarviointia koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta 20.10.2008 tehty neuvoston päätös 2008/871/EY (EUVL 2008, L 308, s. 33).

10 — Ks. rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista vuonna 1991 tehtyyn YK:n Euroopan talouskomission Espoon yleissopimukseen liittyvän strategista ympäristöarviointia koskevan pöytäkirjan 23 artiklan 5 kohdan mukainen Euroopan yhteisön ilmoitus (EUVL 2008, L 308, s. 34).

9. Kiovan pöytäkirjan 13 artikla käsittelee toimintaperiaatteiden ja säädösten valmistelua, mutta sille ei ole vastinetta SYA-direktiivissä:

”1. Kukin sopimuspuoli pyrkii varmistamaan, että ympäristönäkökohdat, mukaan lukien terveysnäkökohdat, otetaan huomioon ja sisällytetään mahdollisuuksien mukaan sellaisten kansallisten toimintaperiaate- ja säädösehdotusten valmisteluun, joilla on todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia ympäristöön, mukaan lukien terveysvaikutukset.

2. – –”

3. Århusin yleissopimus

10. Myös tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva vuonna 1998 tehty yleissopimus [11] (jäljempänä Århusin yleissopimus) käsittelee ympäristöarviointia.

11. Århusin yleissopimuksen 6 artiklassa määrätään yleisön osallistumisesta toimia koskevaan päätöksentekoon. [12] Sen 7 ja 8 artikla koskevat yleisön osallistumista suunnitelmien, ohjelmien, toimintaohjelmien ja lainsäädännön valmisteluun.

12. On syytä korostaa Århusin yleissopimuksen 7 artiklan neljättä virkettä, joka koskee toimintaohjelmia ja jossa määrätään seuraavaa:

”Kukin sopimuspuoli pyrkii tarpeen mukaan tarjoamaan yleisölle mahdollisuuksia osallistua ympäristöön liittyvien toimintaohjelmien valmisteluun.”

13. Århusin yleissopimuksen 8 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaan kukin sopimuspuoli pyrkii ”edistämään sitä, että yleisö voi osallistua tehokkaasti, sopivassa vaiheessa ja vaihtoehtojen ollessa vielä avoimia sellaisten, viranomaisten vastuulla olevien viranomaismääräysten ja muiden yleisesti sovellettavien oikeudellisesti sitovien sääntöjen laatimiseen, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia”.

B *Unionin oikeus*

1. SYA-direktiivi

14. SYA-direktiivin tavoitteet käyvät ilmi etenkin sen 1 artiklasta:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on taata korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja edistää ympäristönäkökohtien huomioon ottamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä kestävän kehityksen edistämiseksi varmistamalla, että tietyistä suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi tämän direktiivin mukaisesti.”

11 — EUVL 2005, L 124, s. 4, hyväksytty 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1).

12 — Ks. tästä ratkaisuehdotukseni Lesoochranárske Zoskupenie (II) (C-243/15, EU:C:2016:491, 64–85 kohta).

15. Suunnitelmat ja ohjelmat määritellään 2 artiklan a alakohdassa seuraavasti:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’suunnitelmilla’ ja ’ohjelmilla’ sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, mukaan lukien Euroopan yhteisön yhteisrahoittamat suunnitelmat ja ohjelmat, sekä niitä koskevia muutoksia

   — jotka kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy tai jotka viranomainen valmistelee kansanedustuslaitoksen tai hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä, ja

   — joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät.”

16. Direktiivin 3 artiklassa säädetään, mistä suunnitelmista ja ohjelmista ympäristöarviointi on tehtävä. Asian kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti sen 1, 2 ja 4 kohta:

”1. Jäljempänä 4–9 artiklan mukainen ympäristöarviointi on tehtävä 2–4 kohdassa tarkoitetuista suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

2. Jollei 3 kohdasta muuta johdu, ympäristöarviointi on tehtävä kaikista suunnitelmista ja ohjelmista,

a) joita valmistellaan maa-, metsä- ja kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, kaavoitusta tai maankäyttöä varten ja joissa vahvistetaan puitteet direktiivin 85/337/ETY liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, tai

b) joiden on katsottu edellyttävän direktiivin 92/43/ETY 6 tai 7 artiklan mukaista arviointia sen todennäköisen vaikutuksen johdosta, joka niillä on mainituissa artikloissa tarkoitetuilla alueilla.

3. – –

4. Jäsenvaltioiden on määriteltävä, onko sellaisilla muilla kuin 2 kohdassa tarkoitetuilla suunnitelmilla ja ohjelmilla, joilla vahvistetaan puitteet sellaisten tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätökselle, todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.”

17. Liitteessä I esitetään, mitä tietoja ympäristöselostuksessa on annettava. Erityisen kiinnostava on sen c alakohta, jonka mukaan siinä on annettava ympäristön ominaispiirteet sellaisten alueiden osalta, joihin todennäköisesti kohdistuu merkittäviä vaikutuksia.

18. Liitteessä II mainitaan perusteet 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen vaikutusten todennäköisen merkittävyyden määrittelyä varten. Tässä yhteydessä on syytä tähdentää liitteessä II olevan 2 kohdan viidennestä seitsemänteen luetelmakohdan mukaisesti esitettävien vaikutusten ja niiden todennäköisen kohdistumisalueen ominaispiirteitä:

”– vaikutusten suuruus ja alueellinen laajuus (vaikutusten todennäköinen maantieteellinen kohdistumisalue ja sen väestön koko, johon vaikutukset todennäköisesti kohdistuvat),

– vaikutusten todennäköisen kohdistumisalueen arvo ja herkkyys, joka johtuu

   — erityisistä luonnon ominaispiirteistä tai kulttuuriperinnöstä,

   — ympäristön laatunormien tai raja-arvojen ylittymisestä,

   — voimaperäisestä maankäytöstä,

– vaikutukset alueisiin tai maisemiin, joilla on kansallisesti, yhteisössä tai kansainvälisesti tunnustettu suojeluasema."

2. YVA-direktiivi

19. YVA-direktiivi [13] on korvannut direktiivin 85/337/ETY, ja sen soveltamisalaan kuuluvat liitteessä II olevan 3 kohdan i alakohdan mukaan "Tuulivoimalat".

C Belgian oikeus

20. Tuulipuistoihin, joiden kokonaisteho on vähintään 0,5 MW, liittyvistä alakohtaisista vaatimuksista 13.2.2014 annetun Vallonian alueen asetuksen (jäljempänä riidanalainen asetus) säännösten kohteena ovat pääasiallisesti tuulivoimaloiden käyttö (pääsy, tarkastukset, huolto), tapaturmien ja tulipalojen ehkäisy (muun muassa tuulivoimalan pysäytys), melu, pyörivän roottorin ajoittain synnyttämä varjo, sallittu magneettikenttä, ympäristön kunnostus tuulivoimalan käytöstä poistamisen yhteydessä sekä rahoitusvakuuden asettaminen.

21. Melun osalta raja-arvot vaihtelevat muun muassa kaavoitetuilla alueilla eli muun muassa asuinalueilla, maatalousalueilla ja taloudelliseen toimintaan käytetyillä alueilla. Riidanalaisessa asetuksessa vahvistetaan kaikkiin laitoksiin sovellettavia yleisiä vaatimuksia lievempi melustandardi yöajalle kesäolosuhteita asuinalueita ja maaseutumaisia asuinalueita lukuun ottamatta.

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

22. Vallonian hallitus on toteuttanut erilaisia tuulivoimaloihin liittyviä aloitteita ja myös julkaissut tässä yhteydessä ympäristöselostuksen, johon yleisöllä oli mahdollisuus ottaa kantaa. Mikään näistä aloitteista ei kuitenkaan ole vielä johtanut sitovan sääntelyn antamiseen.

23. Vallonian hallitus antoi sen sijaan riidanalaisen asetuksen, jonka pääasian kantajat (Patrice D'Oultremont ym.) riitauttavat nyt Belgian Conseil d'État'ssa (ylin hallintotuomioistuin). Riidanalaista on etenkin se, olisiko asetuksesta pitänyt tehdä strateginen ympäristöarviointi.

24. Conseil d'État on näin ollen esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohtaa ja 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että näissä säännöksissä tarkoitetuksi 'suunnitelmaksi tai ohjelmaksi' on luokiteltava asetus, joka sisältää tuulivoimaloiden sijoittamiseen liittyviä eri säännöksiä, joihin kuuluu suoja-, valvonta-, kunnostus- ja turvaamistoimenpiteitä sekä kaavoitetuille alueille vahvistettuja melustandardeja ja joissa luodaan puitteet hallinnollisille lupa- tai hyväksymispäätöksille, jotka oikeuttavat hankkeen toteuttajan sijoittamaan ja käyttämään laitoksia, joista on suoraan sisäisen lainsäädännön nojalla tehtävä ympäristövaikutusten arviointi?"

25. Kirjallisia ja suullisia huomautuksia ovat esittäneet D'Oultremont ym., belgialainen uusiutuvien ja vaihtoehtoisten energiamuotojen järjestö (Fédération de l'Énergie d'origine renouvelable et alternative ASBL, jäljempänä EDORA), Belgian kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta ja Euroopan komissio. Niiden ohella 7.4.2016 pidettyyn istuntoon osallistui myös Ranskan tasavalta.

13 — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU (EUVL 2011, L 26, s. 1), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 16.4.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/52/EU (EUVL 2014, L 124, s. 1).

IV Arviointi

26. Conseil d'État tiedustelee ennakkoratkaisupyynnössään, onko asetus, joka sisältää säännöksiä tuulivoimaloiden sijoittamisesta ja käytöstä ja jossa siten vahvistetaan puitteet näiden voimaloiden hyväksymiselle, SYA-direktiivissä tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma.

27. SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan mukaan direktiivissä tarkoitetaan ”suunnitelmilla ja ohjelmilla” sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia sekä niitä koskevia muutoksia, jotka viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy tai jotka viranomainen valmistelee kansanedustuslaitoksen tai hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä ja joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät.

28. Kuten olen jo toisessa asiassa todennut, tässä säännöksessä käsiteparia ei määritellä vaan siihen liitetään pelkästään määre: tässä direktiivissä ”suunnitelmilla ja ohjelmilla” tarkoitetaan eräiden lisäedellytysten mukaisia suunnitelmia ja ohjelmia.[14]

29. Myöskään unionin tuomioistuimen SYA-direktiivistä antamassa ensimmäisessä tuomiossa Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie, joka perustui samoin Belgian Conseil d'État'n ennakkoratkaisupyyntöön, tätä direktiivin kannalta keskeistä käsiteparia ei määritellä kattavasti. Unionin tuomioistuin pikemminkin totesi siinä ainoastaan, että toimintasuunnitelmat ovat nitraattidirektiivissä[15] tarkoitettuja suunnitelmia ja ohjelmia sekä ominaispiirteidensä että unionin lainsäätäjän nimenomaisen tahdon perusteella.[16]

30. Tämä varovaisuus käsiteparin ”suunnitelmat ja ohjelmat” määrittelemisessä johtuu siitä, että näitä käsitteitä käytetään sekä SYA-direktiivin yhteydessä että muussa unionin oikeudessa lukuisista erilaisista toimenpiteistä, mutta niiden erityistä merkitystä SYA-direktiivin myöhemmässä soveltamisessa ei voitu ennakoida selvästi ainakaan vielä tuolloin. Se, että unionin lainsäätäjän antamasta direktiivistä 2003/35[17] voitiin jo havaita, että nitraattidirektiivin mukaisten toimintasuunnitelmien on tarkoitus olla SYA-direktiivissä tarkoitettuja suunnitelmia ja ohjelmia,[18] ei myöskään helpottanut näiden käsitteiden rajaamista.

31. Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyyntö ja asianosaiset kuitenkin edellyttävät, että tämä puute korjataan, ja ne esittävät tässä yhteydessä useita mahdollisia määritelmiä.

32. Tähän asti on jäänyt huomiotta se, että unionin tuomioistuin on sittemmin tuomiossa Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym. viitannut tuomiossa Inter-Environnement Bruxelles ym.[19] SYA-direktiivin tavoitteista esitettyyn toteamukseen ja määritellyt, mitä suunnitelmalla tai ohjelmalla on ymmärrettävä. Sen mukaan sillä tarkoitetaan toimea, jossa määritellään aluesuunnittelua koskevat kriteerit ja yksityiskohtaiset säännöt ja vahvistetaan valvontasäännöt ja -menettelyt, jotka koskevat yhden tai useamman hankkeen toteuttamista (jäljempänä unionin tuomioistuimen määritelmä).[20]

14 — Ks. ratkaisuehdotukseni Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:120, 38 kohta).

15 — Vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12.12.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/676/ETY (EYVL 1991, L 375, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna EY:n perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisissa säädöksissä säädetyn täytäntöönpanovallan käytössä komissiota avustavia komiteoita koskevien sääntöjen mukauttamisesta neuvoston päätökseen 1999/468/EY 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1882/2003 (EUVL 2003, L 284, s. 1).

16 — Tuomio 17.6.2010, Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:355, 42 kohta).

17 — Yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta 26.5.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 156, s. 17).

18 — Ratkaisuehdotukseni Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:120, 26 kohta).

19 — Tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-567/10, EU:C:2012:159, 30 kohta).

20 — Tuomio 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym. (C-43/10, EU:C:2012:560, 95 kohta).

33. Unionin tuomioistuin on lisäksi korostanut, että kun otetaan huomioon SYA-direktiivin (yleinen) tavoite, joka on korkeatasoisen ympäristönsuojelun takaaminen, säännöksiä, joilla rajataan direktiivin soveltamisalaa, ja erityisesti säännöksiä, joissa määritellään, mitä toimia direktiivi koskee, on tulkittava laajasti. [21]

34. Epäselvissä tapauksissa käsiteparin rajaamisen toisista toimenpiteistä pitäisi näin ollen perustua SYA-direktiivin 1 artiklassa määritettyyn nimenomaiseen tavoitteeseen, jonka mukaan suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi. [22]

35. Unionin tuomioistuimen määritelmän mukaisesti riidanalaisessa asetuksessa määritellään tuulivoimaloiden käyttöä koskevat kriteerit ja yksityiskohtaiset säännöt ja vahvistetaan valvontasäännöt ja -menettelyt, jotka koskevat määrittelemätöntä määrää tuulivoimahankkeita. On todennäköistä, että sen säännöksillä voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Jo tästä syystä vaikuttaa erittäin järkevältä, että asetuksesta on tehtävä ympäristöarviointi, johon yleisö voi osallistua. Etenkin SYA-direktiivin soveltamisedellytyksiä laajasti tulkittaessa tämä puoltaa asetuksen pitämistä suunnitelmana tai ohjelmana.

36. Ennakkoratkaisupyynnöstä kuitenkin ilmenee, että Conseil d'État harkitsee sitä mahdollisuutta, että suunnitelma tai ohjelma koskee maantieteellisesti tarkemmin rajattua aluetta (jäljempänä A osa) ja/tai että suunnitelman tai ohjelman lähestymistavan on oltava kattava ja johdonmukainen ja sen tulee ilmentää konkreettista ja yksityiskohtaista suunnittelua (jäljempänä B osa). Sen lisäksi osa menettelyn osapuolista vaatii sen rajaamista yleisemmistä säännöksistä (jäljempänä C osa).

A *Tarvittava alueellinen yhteys*

37. Conseil d'État tukeutuu tarvittavaa alueellista yhteyttä koskevissa pohdinnoissaan SYA-direktiivin liitteiden säännöksiin. Niiden mukaan ympäristöarvioinnin yhteydessä laadittavan ympäristöselostuksen on sisällettävä ympäristön ominaispiirteet sellaisten alueiden osalta, joihin todennäköisesti kohdistuu merkittäviä vaikutuksia (liitteessä I oleva c alakohta). Myös tutkittaessa, onko odotettavissa todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, on otettava huomioon alueisiin liittyviä osatekijöitä (liitteessä II olevan 2 kohdan viidennestä seitsemänteen luetelmakohta). Näiden säännösten esikuvana ovat todennäköisesti maankäyttösuunnitelmat.

38. Unionin tuomioistuimen suunnitelmien ja ohjelmien käsitteistä esittämä määritelmä voitaisiin ymmärtää samansuuntaisesti siten, että suunnitelman tai ohjelman on käsitettävä tietty alue, sillä kyseisen toimen kohteena on oltava "*alue*suunnittelu". [23]

39. Tällaisessa tulkinnassa olisi kyseenalaista, onko riidanalaisella asetuksella riittävä yhteys tiettyihin alueisiin. Sen ensisijainen alueellinen yhteys on siinä, että sitä sovelletaan koko Vallonian alueeseen. Ainoastaan asetukseen sisältyvillä melun raja-arvoilla on läheisempi alueellinen yhteys, koska ne vahvistetaan erilaisia kaavoitettuja alueita varten.

40. Sen enempää SYA-direktiivistä kuin unionin tuomioistuimen määritelmästä ei kuitenkaan voida päätellä, millainen alueellinen rajaus olisi riittävän täsmällinen, jotta se on suunnitelman tai ohjelman kohteena.

21 — Tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-567/10, EU:C:2012:159, 37 kohta) ja tuomio 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, 50 kohta).

22 — Ks. vastaavasti tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, 40 kohta) ja tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-567/10, EU:C:2012:159, 30 kohta).

23 — Kursivointi tässä.

41. Lähemmässä tarkastelussa myös liitteisiin sisältyviä, alueisiin liittyviä vaatimuksia voidaan soveltaa tarkoituksenmukaisesti säännöksiin, jotka koskevat asetuksen tapaan koko aluetta tai tiettyjä aluetyyppejä sen sisällä.

42. Erityisen selvää tämä on melun raja-arvojen tapauksessa. Ne perustuvat selvästikin oletuksiin niiden asianomaisten aluetyyppien herkkyydestä, jotka puolestaan vastaavat tiettyjä alueita Vallonian alueen sisällä, esimerkiksi kaikkia asuinalueita. Nämä oletukset voidaan esittää ja niistä voidaan keskustella arvioitaessa mahdollisia kyseisiin alueisiin kohdistuvia ympäristövaikutuksia.

43. Sama pätee lisäksi säännöksiin, joita sovelletaan koko Vallonian alueeseen, sillä ne perustuvat tämän alueen sisällä esiintyviä ympäristövaikutuksia ja herkkyyksiä koskeviin näkökohtiin, jotka voidaan myös tuoda esille ja joista voidaan keskustella. Tällaisia säännöksiä valmisteltaessa voitaisiin (ja pitäisi) laatia ennusteita siitä, missä koko alueella on odotettavissa vastaavia hankkeita ja millaisia vaikutuksia säännöksillä voi siten olla. Ihannetapauksessa tällaiset pohdinnat ja niistä keskusteleminen johtavat yleisön osallistuessa siihen, että ehdotettuja säännöksiä parannetaan, esimerkiksi kun vastaavien hankkeiden toteuttaminen evätään tiettyjen paikkakuntien osalta tai niille asetetaan erityisen tiukat vaatimukset, kun taas muualla vaatimuksia voidaan höllentää.

44. Tästä syystä asetuksella on lisäksi yhtäläisyyksiä niihin nitraattidirektiivin mukaisesti suunnitelmiksi tai ohjelmiksi tunnustettuihin toimintasuunnitelmiin, jotka tosin on lähtökohtaisesti laadittava ainoastaan ”pilaantumisalttiita vyöhykkeitä” varten[24] mutta joita voidaan kyseisen direktiivin 3 artiklan 5 kohdan mukaan toteuttaa myös jäsenvaltion koko alueella.

45. Ehdotan näin ollen, että SYA-direktiivissä tarkoitettujen käsitteiden ”suunnitelmat ja ohjelmat” määritelmää täsmennetään siten, ettei niiden kohteena tarvitse olla tietyn alueen suunnittelu vaan yleisesti alueiden tai pinta-alojen suunnittelu.

B *Hankkeelle vahvistettujen puitteiden täydellisyys*

46. Ennakkoratkaisupyynnöstä voidaan myös päätellä, että riidanalainen asetus koskee tosin tiettyä taloudenalaa, nimittäin tuulipuistoja, mutta siinä ei vahvisteta sille täydellisiä puitteita, toisin sanoen yhteensovitettujen toimenpiteiden muodostamaa kokonaisuutta. Siksi Conseil d'État tiedustelee, voidaanko toimenpiteitä, joissa vahvistetaan ainoastaan osittain puitteet hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, pitää suunnitelmina tai ohjelmina.

47. Täydellisten puitteiden tarpeellisuutta voisi tukea unionin tuomioistuimen määritelmä suunnitelmille ja ohjelmille. Siinä viitataan ”aluesuunnittelua koskeviin kriteereihin ja yksityiskohtaisiin sääntöihin”.[25] Tämä voitaisiin ymmärtää siten, että lähtökohtaisesti kaikkien aluesuunnittelua koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen on oltava osa suunnitelmaa tai ohjelmaa eli että on vahvistettava täydelliset puitteet.

48. Tarkasti ottaen tämä kysymys ei kuitenkaan liity niinkään SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettujen suunnitelman ja ohjelman käsitteiden tulkintaan kuin kysymykseen siitä, onko tällaiselle toimenpiteelle tehtävä 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan tai 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti ympäristöarviointi. Kyseisten säännösten mukaan suunnitelmassa tai ohjelmassa on näet vahvistettava puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, jotta niistä on tehtävä ympäristöarviointi. SYA-direktiivin systematiikan mukaan voi siis olla suunnitelmia ja ohjelmia, joissa ei vahvisteta puitteita ja joista ei siksi myöskään tarvitse tehdä ympäristöarviointia.

24 — Ks. tuomio 17.6.2010, Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:355, 36 ja 47 kohta).

25 — Tämä alaviite ei koske suomenkielistä versiota

49. SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohta vahvistaa tämän. Se koskee toista sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien ryhmää, joista on tehtävä ympäristöarviointi mutta joissa ei välttämättä vahvisteta puitteita hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille. Kyse on suunnitelmista ja ohjelmista, joiden on katsottu edellyttävän direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaista arviointia sen todennäköisen vaikutuksen johdosta, joka niillä on mainituissa artikloissa tarkoitetuilla alueilla.

50. Riippumatta siitä, liittyykö puitteiden välttämättömyys käsitepariin ”suunnitelmat ja ohjelmat” vai onko kyse tiettyjä ympäristöarviointivelvoitteita koskevasta erillisestä edellytyksestä, on kuitenkin selvitettävä, onko puitteiden oltava täydelliset. Muutoin Conseil d'État ei nimittäin voi ratkaista siinä vireillä olevaa riita-asiaa, jossa on kyse ympäristöarvioinnin välttämättömyydestä riidanalaisen asetuksen antamisen yhteydessä.

51. Belgia ja EDORA katsovat tässä yhteydessä, että suunnitelman tai ohjelman lähestymistavan on oltava kattava ja johdonmukainen ja sen tulee ilmentää konkreettista ja yksityiskohtaista suunnittelua. Unionin tuomioistuin onkin korostanut nitraattidirektiivin mukaisten toimintasuunnitelmien yhteydessä, että niillä on tällainen luonne, kun se on todennut niiden olevan SYA-direktiivissä tarkoitettuja suunnitelmia tai ohjelmia. [26]

52. Tämä unionin tuomioistuimen toteamus koskee kuitenkin ainoastaan toimintasuunnitelmia, jotka olivat kyseisen menettelyn kohteena, ja sen innoittajana on ilmeisesti toiminut Belgian samoin mainitsema, vesilainsäädäntöön perustuviin ohjelmiin liittyviä vaatimuksia koskeva vanhempi oikeuskäytäntö. [27]

53. Unionin oikeuteen sisältyvät vaatimukset suunnitelmille tai ohjelmille, joilla on tarkoitus saavuttaa tiettyjä, unionin oikeudessa määritettyjä tavoitteita, selittyvät luonnollisesti juuri näillä samoilla tavoitteilla, esimerkiksi nitraattidirektiivin mukaisten toimintasuunnitelmien tapauksessa tavoitteella rajoittaa nitraatin käyttöä maataloudessa. Tällaisten toimenpiteiden on oltava sellaisia, että kyseiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Tätä varten tarvitaan yleensä kattavaa lähestymistapaa, joka ilmentää konkreettista ja yksityiskohtaista suunnittelua.

54. SYA-direktiivissä tarkoitettujen suunnitelmien tai ohjelmien määritelmä ei sitä vastoin ole riippuvainen kulloisenkin toimenpiteen tavoitteesta. Sen on perustuttava SYA-direktiivin tavoitteeseen, jonka mukaan suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ensin ympäristöarviointi. [28] Tämän SYA-direktiivin tavoitteen kannalta on merkityksetöntä, mikä tavoite kulloisellakin toimenpiteellä on ja onko sillä kattava ja johdonmukainen lähestymistapa, joka ilmentää konkreettista ja yksityiskohtaista suunnittelua, vai koskeeko se ainoastaan yhtä tiettyä ongelma-alan näkökohtaa.

55. SYA-direktiivin rajaaminen koskemaan ainoastaan kattavia ja johdonmukaisia lähestymistapoja myös yllyttäisi kiertämään arviointivelvoitetta siten, että tällaiset lähestymistavat pilkotaan useisiin osatoimenpiteisiin, jotka eivät ole itsessään luonteeltaan kattavia eikä niitä siksi tarvitse arvioida. Kuten komissio toteaa, unionin tuomioistuin on kuitenkin jo torjunut tällaisen menettelytavan YVA-direktiivin kiertämiseksi. [29] Saman on pädettävä myös SYA-direktiiviin.

26 — Tuomio 17.6.2010, Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:355, 47 kohta).

27 — Tuomio 21.1.1999, komissio v. Belgia (C-207/97, EU:C:1999:17, 40 kohta). Ks. myös Alankomaiden mainitsema tuomio 4.7.2000, komissio v. Kreikka (C-387/97, EU:C:2000:356, 76 kohta) jätelainsäädännön mukaisista suunnitelmista.

28 — Tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, 40 kohta) ja tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-567/10, EU:C:2012:159, 30 kohta).

29 — Tuomio 21.9.1999, komissio v. Irlanti (C-392/96, EU:C:1999:431, 76 kohta).

56. Tästä syystä unionin tuomioistuimen määritelmää ja SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa ja 3 artiklan 4 kohtaa ei voida ymmärtää siten, että suunnitelman tai ohjelman olisi sisällettävä tällainen kattava ja johdonmukainen lähestymistapa. Strategisen ympäristöarvioinnin menettelyä on pikemminkin voitava soveltaa myös toimenpiteeseen, jossa vahvistetaan ainoastaan osittain puitteet hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille ja joka siis koskee tiettyjä aluesuunnittelun näkökohtia, jos toimenpiteen mukaisella käytöllä voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.

57. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuimen määritelmää täsmennetään siten, ettei SYA-direktiivissä tarkoitetuissa suunnitelmissa tai ohjelmissa tarvitse vahvistaa *kaikkia* aluesuunnittelua koskevia kriteerejä ja yksityiskohtaisia sääntöjä vaan että riittää, että siinä ylipäätään vahvistetaan kriteerejä ja yksityiskohtaisia sääntöjä. SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohta ei myöskään edellytä, että kyseisessä suunnitelmassa tai ohjelmassa vahvistetaan täydelliset puitteet hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.

C Rajaaminen yleisemmistä säännöksistä

58. Jotkin menettelyn osapuolet pyrkivät lisäksi erottamaan suunnitelmat ja ohjelmat riidanalaisen asetuksen kaltaisista yleisemmistä toimista, jotka niiden mukaan eivät kuulu SYA-direktiivin soveltamisalaan. Tämä väite perustuu lähinnä siihen, että tietyissä kansainvälisissä yleissopimuksissa asetetaan vähäisempiä vaatimuksia yleisön osallistumiselle ja ympäristöarvioinnille politiikkojen ja lainsäädännön yhteydessä kuin suunnitelmien ja ohjelmien yhteydessä (jäljempänä 2 jakso). Ennen kuin tarkastelen tätä väitettä, haluan kuitenkin muistuttaa, että suunnitelmat tai ohjelmat voivat olla myös lainsäädännön luonteisia eivätkä yksin sen vuoksi jää automaattisesti SYA-direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle (jäljempänä 1 jakso).

1. Suunnitelmien tai ohjelmien lainsäädäntöluonne

59. Jo SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan ensimmäisestä luetelmakohdasta ilmenee, että kansanedustuslaitos tai hallitus voi hyväksyä suunnitelmia ja ohjelmia lainsäädäntömenettelyllä.

60. SYA-direktiiviin ei sitä vastoin sisälly YVA-direktiivin 2 artiklan 5 kohtaa vastaavaa säännöstä. Sen mukaan on niin että, kun on kyse hankkeesta, josta on säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, jäsenvaltiot voivat olla soveltamatta kyseiseen hankkeeseen julkiseen kuulemiseen liittyviä säännöksiä. [30]

61. Unionin tuomioistuin on todennut vastaavasti nitraattidirektiivin mukaisista toimintasuunnitelmista, että vaikkeivät kaikki lainsäädäntötoimet ole SYA-direktiivissä tarkoitettuja suunnitelmia tai ohjelmia, kyseiset toimet eivät kuitenkaan jää tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle pelkästään sillä perusteella, että toimi hyväksytään lainsäädäntömenettelyllä. [31]

62. Myös unionin tuomioistuimen myöhemmin esittämä suunnitelmien ja ohjelmien määritelmä käsittää ilmiselvästi lainsäädäntötoimia, sillä lait voivat olla toimia, joissa määritellään aluesuunnittelua tai maankäyttöä koskevat kriteerit ja yksityiskohtaiset säännöt ja vahvistetaan hankkeiden valvontasäännöt ja -menettelyt.

63. SYA-direktiiviin sisältyvien suunnitelman ja ohjelman käsitteiden ulottuvuutta ei näin ollen voida rajoittaa jättämällä sen ulkopuolelle toimenpiteet, jotka hyväksytään lain muodossa.

30 — Ks. jo ratkaisuehdotukseni Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:120, 40 kohta).

31 — Tuomio 17.6.2010, Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:355, 41 kohta).

2. Toimenpiteen sisältö

64. Osa menettelyn osapuolista erottaa näin ollen sisällön perusteella suunnitelmat ja ohjelmat sekä muut toimenpiteet.

65. Tällainen yhtäältä suunnitelmien ja ohjelmien ja toisaalta yksittäisten hankkeiden erottaminen on välttämätöntä SYA- ja YVA-direktiivin välisen suhteen perusteella. Ei ole mielekästä tutkia toimenpiteen mahdollisia ympäristövaikutuksia kahteen kertaan molempien direktiivien perusteella.[32] Jo tästä syystä YVA-direktiivi on lex specialis yksittäisten hankkeiden tapauksessa.[33]

66. Rajatakseen suunnitelmat ja ohjelmat paitsi yksittäisistä hankkeista myös toiseen suuntaan (vielä) yleisemmistä säännöistä osa menettelyn osapuolista vetoaa Århusin yleissopimuksen 7 ja 8 artiklaan ja Kiovan pöytäkirjaan.

67. Kyseiset toimenpiteet tyypitellään yksityiskohtaisimmin Århusin yleissopimuksessa. Sen 7 artiklan ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa virkkeessä määrätään yleisön asianmukaisesta osallistumisesta ympäristöön liittyvien suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun. Saman artiklan neljännessä virkkeessä edellytetään lisäksi, että sopimuspuolet pyrkivät tarjoamaan yleisölle mahdollisuuksia osallistua ympäristöön liittyvien toimintaohjelmien valmisteluun. Yleissopimuksen 8 artiklan mukaan sopimuspuolet pyrkivät myös edistämään sitä, että yleisö voi osallistua viranomaismääräysten ja muiden yleisesti sovellettavien oikeudellisesti sitovien sääntöjen laatimiseen, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.

68. Tätä erottelua koskee myös Kiovan pöytäkirja, joka koskee erityisesti strategista ympäristöarviointia. Sen suunnitelmia ja ohjelmia koskevat määräykset vastaavat pitkälti SYA-direktiivin säännöksiä, mutta pöytäkirjaan sisältyy lisäksi 13 artikla, jossa käsitellään nimenomaisesti toimintaperiaatteita ja säädöksiä. Sen mukaan sopimuspuolet pyrkivät ainoastaan varmistamaan, että ympäristönäkökohdat otetaan huomioon toimintaperiaate- ja säädösehdotusten valmistelussa.

69. Vaikuttaa kuitenkin poissuljetulta, että nämä kansainväliset sopimukset toimisivat esikuvana SYA-direktiiville suunnitelman tai ohjelman käsitteiden rajaamisessa. Århusin yleissopimus sen paremmin kuin Kiovan pöytäkirjakaan eivät olleet osa unionin oikeutta SYA-direktiivin antamisajankohtana. Yleissopimus oli tosin jo tuolloin olemassa, mutta sitä ei mainita SYA-direktiivissä eikä direktiivillä etenkään panna sitä täytäntöön. Direktiivin johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa tosin ennakoidaan myöhemmin tehtyä pöytäkirjaa, ja pöytäkirjan ratifioinnin yhteydessä annetun ilmoituksen mukaan pöytäkirja pannaan täytäntöön direktiivillä, mutta siitäkään ei ilmene, että pöytäkirja edellyttäisi direktiivin suppeaa tulkintaa.

70. SYA-direktiivi eroaa lisäksi näistä kahdesta kansainvälisestä yleissopimuksesta, koska siihen ei nimenomaisesti sisälly politiikkaa koskevia erityissäännöksiä tai yleisiä säännöksiä, jotka edellyttäisivät niiden rajaamista suunnitelmista ja ohjelmista.

71. Suunnitelman ja ohjelman käsitteiden suppea tulkinta tällä perusteella olisi lisäksi vastoin SYA-direktiivin soveltamisedellytysten laajaa tulkintaa koskevaa periaatetta[34] ja sen keskeistä tarkoitusta tehdä ympäristöarviointi toimenpiteistä, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.[35] Ei ole yllättävää, että näillä molemmilla ajatuksilla on vähäisempi painoarvo kolmansien maiden

32 — Ks. tuomio 22.9.2011, Valčiukienė ym. (C-295/10, EU:C:2011:608, 62 kohta) ja tuomio 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, 58 kohta).

33 — Ks. ratkaisuehdotukseni Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym. (C-43/10, EU:C:2011:651, 151 kohta).

34 — Tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-567/10, EU:C:2012:159, 37 kohta) ja tuomio 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, 50 kohta).

35 — Tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, 40 kohta) ja tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-567/10, EU:C:2012:159, 30 kohta).

kanssa tehdyissä kansainvälisissä yleissopimuksissa. Kolmannet maat eivät ole – toisin kuin unioni EU 3 artiklan 3 kohdan, SEUT 191 artiklan 2 kohdan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan nojalla – välttämättä velvollisia pyrkimään ympäristönsuojelun korkeaan tasoon. Kolmansien maiden kanssa tehdyt ympäristösopimukset voivat siten sisältää kompromisseja, jotka eivät yllä samaan suojan tasoon kuin unionissa.[36]

72. Århusin yleissopimuksessa ja Kiovan pöytäkirjassa käytettyä tyypittelyä ei siten ole välttämätöntä soveltaa aiemmin annettuun SYA-direktiiviin.

73. Perustaksi olisi todennäköisemmin otettava Espoon yleissopimuksen, josta tuli osa unionin oikeutta SYA-direktiivistä käytyjen neuvottelujen kuluessa ja joka on siten mieluummin kuin aiemmin mainitut sopimukset voinut toimia mahdollisena innoittajana direktiiville, 2 artiklan 7 kohdan toinen virke. Kyseisen määräyksen sitovien kielitoisintojen (englanti, ranska ja venäjä) mukaan sopimuspuolet pyrkivät tarpeellisessa laajuudessa soveltamaan ympäristövaikutusten arvioinnin periaatteita politiikkojen, suunnitelmien ja ohjelmien laadinnassa. Siinä kaikkia kolmea toimenpidelajia kohdellaan samalla tavalla.

74. Näin ollen ei ole syytä rajata unionin tuomioistuimen suunnitelman ja ohjelman käsitteistä esittämää määritelmää politiikkojen tai säädösten osalta.

75. Tätä ei muuta myöskään Belgian väite, jonka mukaan riidanalainen asetus on rinnastettavissa teollisuuden päästöistä annetun direktiivin[37] 6 artiklassa tarkoitettuihin yleisesti sitoviin sääntöihin, jotka eivät edellytä ympäristöarviointia.

76. Tältä osin on tosin huomautettava, että teollisuuden päästöistä annetun direktiivin mukaan tällaisten sääntöjen antaminen jäsenvaltioissa ei edellytä ympäristöarviointia eikä yleisön osallistumista. Nitraattidirektiivin mukaisista toimintasuunnitelmista poiketen unionissa ei myöskään ole muuta toimea, jonka perusteella nämä säännöt voitaisiin luokitella suunnitelmiksi tai ohjelmiksi.

77. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 6 artiklassa tarkoitetut yleisesti sitovat säännöt ovat tosiasiallisesti suunnitelmia tai ohjelmia, jotka edellyttävät SYA-direktiivin mukaan ympäristöarviointia. Tällaisissa säännöissä näet määritellään aluesuunnittelua tai maankäyttöä koskevia kriteereitä ja yksityiskohtaisia sääntöjä ja vahvistetaan valvontasääntöjä ja -menettelyjä. Myös niillä voi selvästikin olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.

78. Lisäksi myös nitraattidirektiivin mukaisiin toimintasuunnitelmiin sisältyy kyseisen direktiivin liitteessä III olevan 2 kohdan mukaan raja-arvo käytettävälle typelle.

79. Yleiset raja-arvot voivat siten olla myös osa SYA-direktiivissä tarkoitettuja suunnitelmia ja ohjelmia.

D *Loppuhuomautukset*

80. Sen lisäksi, että riidanalainen asetus luokitellaan suunnitelmaksi tai ohjelmaksi, strategista ympäristöarviointia koskevalle velvoitteelle on asetettu myös muita edellytyksiä.

36 — Ks. tuomio 14.7.1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, 48 kohta) ja tuomio 14.7.1998, Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, 46 kohta).

37 — Teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24.11.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU (EUVL 2010, L 334, s. 17).

81. Conseil d'État katsoo tältä osin, että riidanalainen asetus on toimenpide, jota lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset ”edellyttävät” SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetulla tavalla. Se koskee myös kiistatta 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa mainittua energia-alaa ja YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden, nimittäin liitteessä II olevan 3 kohdan i alakohdassa tarkoitettujen tuulivoimaloiden, lupa- tai hyväksymispäätöksiä.

82. EDORA tosin katsoo, ettei asetuksen säännöksillä voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, mutta tämä ei tarkasti ottaen ole edellytys SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaiselle ympäristöarviointia koskevalle velvoitteelle. Päinvastaiseen tulkintaan voitaisiin päätyä tuomion Dimos Kropias Attikis perusteella, mutta kyseisessä tapauksessa merkittävien ympäristövaikutusten mahdollisuuden tutkiminen rajoittui kysymykseen siitä, voidaanko objektiivisten seikkojen perusteella sulkea pois se, että kyseinen suunnitelma tai hanke vaikuttaa merkittävästi kyseessä olevaan alueeseen.[38] Vaikuttaa epätodennäköiseltä, että tämä olisi ilman muuta mahdollista määritettäessä raja-arvoja etenkin tuulivoimaloiden aiheuttamalle melulle ja ajoittain luomalle varjolle.

83. Conseil d'État'n on kuitenkin mahdollisesti tarkasteltava sitä, kattoivatko muiden Vallonian tuulivoiman käyttöä koskevien sääntelyaloitteiden yhteydessä tehdyt ympäristöarviointi ja yleisön osallistuminen myös riidanalaisen asetuksen ympäristövaikutukset, kuten EDORA väittää. SYA-direktiivi ei näet lähtökohtaisesti edellytä ympäristövaikutusten arviointia kahteen kertaan, joten asetuksen erillinen ympäristöarviointi olisi mahdollisesti ollut tarpeeton.[39] Jos D'Oultremont ym. kuitenkin väittävät perustellusti, ettei huomautuksia arvioitu tämän yleisön osallistumisen yhteydessä, se ei voi korvata riidanalaisen asetuksen erityistä ympäristöarviointia.

V Ratkaisuehdotus

84. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

1) Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa direktiivissä 2001/42/EY tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma on toimi, jossa määritellään aluesuunnittelua tai maankäyttöä koskevat kriteerit ja yksityiskohtaiset säännöt ja vahvistetaan valvontasäännöt ja -menettelyt, jotka koskevat yhden tai useamman hankkeen toteuttamista.

2) Direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohta ei edellytä, että kyseisessä suunnitelmassa tai ohjelmassa vahvistetaan täydelliset puitteet hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.

3) Asetusta, joka sisältää tuulivoimaloiden sijoittamiseen liittyviä eri säännöksiä, joihin kuuluu suoja-, valvonta-, kunnostus- ja turvaamistoimenpiteitä sekä kaavoitetuille alueille vahvistettuja melustandardeja ja joissa vahvistetaan ainakin osittain puitteet tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU liitteessä II olevan 3 kohdan i alakohdassa mainittuja laitoksia koskeville hallinnollisille lupa- tai hyväksymispäätöksille, on pidettävä direktiivissä 2001/42 tarkoitettuna suunnitelmana tai ohjelmana.

38 — Tuomio 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, 47 kohta).

39 — Tuomio 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, 47 kohta).