Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
16 päivänä syyskuuta 2021 [1]

Asia C-300/20

Bund Naturschutz in Bayern e.V.
vastaan
Landkreis Rosenheim,
Muut osapuolet:
Landesanwaltschaft Bayern,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

(Ennakkoratkaisupyyntö – Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – Strateginen ympäristöarviointi – Suunnitelmien ja ohjelmien käsite – Maisemansuojeluasetus, jossa säädetään yleisistä kielloista ja lupavaatimuksista, joilla ei ole erityistä yhteyttä konkreettisiin hankkeisiin – Oikeudelliset seuraukset strategisen ympäristöarvioinnin tekemättä jättämisestä – Tuomion ajallisten vaikutusten rajoittaminen – Kansallisen tuomioistuimen toimivalta pysyttää tilapäisesti voimassa kansallisten toimien vaikutukset

1. Tähän ennakkoratkaisupyyntöön liittyy samankaltaisia kysymyksiä kuin ne, joita unionin tuomioistuin tarkasteli Aalterin ja Nevelen alueen tuulivoimaloista 25.6.2020 antamassaan tuomiossa,[2] joka koski suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarviointia (jäljempänä strateginen ympäristöarviointi).

2. Kyseisessä asiassa esittämässäni ratkaisuehdotuksessa totesin, että tiettyjen hankkeiden tai tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi on yksi keskeisistä unionin oikeudessa säädetyistä keinoista saavuttaa korkeatasoinen ympäristönsuojelu.[3]

[1] Alkuperäinen kieli: espanja.

[2] Tuomio A ym. (Tuulivoimalat – Aalter ja Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503; jäljempänä Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva tuomio).

[3] Ratkaisuehdotus 3.3.2020 (C-24/19, EU:C:2020:143, 1 kohta; jäljempänä Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva ratkaisuehdotus).

3. *Hankkeiden* ympäristöarvioinnista säädetään direktiivissä 2011/92/EU[4] ja *suunnitelmien ja ohjelmien* ympäristöarvioinnista direktiivissä 2001/42/EY.[5] Nämä direktiivit täydentävät toisiaan: ”[SYA-direktiivillä] pyritään aikaistamaan ympäristövaikutusten analyysia niin, että kansalliset viranomaiset tekevät sen jo toimenpiteiden strategisen suunnittelun vaiheessa. SYA-direktiivissä edellytetty ympäristöarviointi on siten paljon laajempi tai kokonaisvaltaisempi kuin yksittäisistä hankkeista tehtävät arvioinnit”.[6]

4. Kuten sen jälkeen totesin, ”tästä lähtökohdasta tarkastellen on vaikea täsmentää, miten pitkälle [SYA-direktiivin] strategisen ympäristöarvioinnin vaatimus voidaan ulottaa. On selvää, että se sijoittuu hierarkiassa yksittäisten hankkeiden arvioinnin yläpuolelle, mutta sitä ei silti pitäisi ulottaa koskemaan kaikkea ympäristöön vaikuttavaa jäsenvaltion lainsäädäntöä”.[7]

5. Kyseinen asia on hyvä esimerkki tällaisesta ongelmasta, joka vaikuttaa olevan edelleen olemassa Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskevassa tuomiossa esitetyistä selvennyksistä huolimatta. On rajattava vielä tarkemmin se, milloin suunnitelma tai ohjelma sisältää puitteet YVA-direktiivin liitteiden I ja II soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden valmistelemiseksi ja edellyttää näin ollen strategisen ympäristöarvioinnin tekemistä etukäteen.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus. Direktiivi 2001/42

6. Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”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.”

7. Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”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;

[4] Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2012, L 26, s. 1; jäljempänä YVA-direktiivi).

[5] Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 2001, L 197, s. 30). Tunnetaan myös strategista ympäristöarviointia koskevana direktiivinä (jäljempänä SYA-direktiivi).

[6] Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva ratkaisuehdotus, 36 kohta.

[7] Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva ratkaisuehdotus, 37 kohta.

b) ’ympäristöarvioinnilla’ 4–9 artiklan mukaista ympäristöselostuksen laatimista, kuulemisten järjestämistä, ympäristöselostuksen ja kuulemisten tulosten huomioon ottamista päätöksenteossa sekä päätöksestä tiedottamista;

_ _”

8. Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”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. Edellä 2 kohdassa tarkoitettujen sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien, joissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla sekä 2 kohdassa tarkoitettujen suunnitelmien ja ohjelmien vähäisten muutosten osalta edellytetään ympäristöarviointia ainoastaan, jos jäsenvaltiot määrittelevät, että niillä on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

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.

5. Jäsenvaltioiden on määriteltävä, onko edellä 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuilla suunnitelmilla ja ohjelmilla todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, joko tapauskohtaisen tarkastelun perusteella tai määrittelemällä suunnitelma- ja ohjelmatyyppejä, taikka molempia keinoja yhdistelemällä. Jäsenvaltioiden on tätä varten otettava kaikissa tapauksissa huomioon liitteessä II vahvistetut asiaankuuluvat perusteet, jotta voidaan varmistaa, että suunnitelmat ja ohjelmat, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, kuuluvat tämän direktiivin soveltamisalaan.

_ _”

B Saksan oikeus

1. Ympäristövaikutusten arvioinnista annettu laki (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, jäljempänä UVPG)

9. Lain 2 §:n 7 momentissa [8] säädetään seuraavaa:

”7. Tässä laissa tarkoitettuina suunnitelmina ja ohjelmina pidetään ainoastaan liittovaltion lainsäädännössä tai Euroopan unionin säädöksissä säädettyjä suunnitelmia ja ohjelmia,

1) jotka viranomainen valmistelee ja hyväksyy

2) jotka viranomainen valmistelee hallituksen hyväksyttäviksi tai lainsäädäntömenettelyssä hyväksyttäviksi tai

3) jotka kolmas valmistelee viranomaisen hyväksyttäviksi.

_ _”

10. Lain 35 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Strateginen ympäristöarviointi on tehtävä suunnitelmista ja ohjelmista,

1) jotka luetellaan liitteessä 5 olevassa 1 kohdassa tai

2) jotka luetellaan liitteessä 5 olevassa 2 kohdassa ja joissa vahvistetaan puitteet liitteessä 1 lueteltujen hankkeiden tai sellaisten hankkeiden hyväksymispäätöksille, jotka osavaltion lainsäädännön mukaan edellyttävät ympäristövaikutusten arviointia tai yksittäistapauksen ennakkoarviointia.

2. Muut kuin 1 momentissa tarkoitetut suunnitelmat ja ohjelmat edellyttävät strategista ympäristöarviointia vain, jos niissä vahvistetaan puitteet liitteessä 1 lueteltujen hankkeiden tai muiden hankkeiden hyväksymispäätökselle ja 4 kohdassa tarkoitetun yksittäistapauksen ennakkoarvioinnin perusteella on todennäköistä, että niillä on merkittäviä ympäristövaikutuksia _ _

3. Suunnitelmissa ja ohjelmissa vahvistetaan puitteet hankkeiden hyväksymispäätökselle, jos ne sisältävät myöhempien lupapäätösten kannalta merkittäviä perusteita, erityisesti hankkeiden tarpeellisuutta, laajuutta, sijaintia, luonnetta tai toimintaedellytyksiä taikka voimavarojen käyttöä koskevia perusteita.

_ _”

[8] Versio 24.2.2010 (BGBl. I, s. 94), sellaisena kuin se on muutettuna 12.12.2019 annetun lain (BGBl. I, s. 2513) 2 §:llä.

2. Luonnonsuojelusta ja maisemanhoidosta 29.7.2009 annettu laki (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz), jäljempänä BNatSchG)

11. Lain 20 §:ssä [9] säädetään seuraavaa:

”_ _

2. Luonnon ja maiseman osia voidaan suojella

_ _

4) 26 §:n mukaisesti maisemansuojelualueina

_ _”

12. Lain 26 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Maisemansuojelualueet ovat oikeudellisesti sitovalla tavalla perustettuja alueita, joilla edellytetään erityistä luonnon- ja maisemansuojelua

1) luonnon tasapainon kestävyyden ja toimivuuden tai luonnonvarojen uudistumiskyvyn ja kestävän käytön suojelemiseksi, kehittämiseksi tai palauttamiseksi, mukaan lukien tietyn luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston biotooppien ja elinympäristöjen suojelu

2) maiseman monimuotoisuuden, ominaispiirteiden ja kauneuden tai erityisen kulttuurihistoriallisen merkityksen vuoksi tai

3) koska niillä on erityinen merkitys virkistäytymistoiminnan kannalta.

2. Maisemansuojelualueilla kielletään erityisesti 5 §:n 1 momentti huomioon ottaen ja yksityiskohtaisempien säännösten mukaisesti kaikki toimenpiteet, joilla muutetaan tällaisten alueiden luonnetta tai jotka ovat niiden erityisen suojelutarkoituksen vastaisia.”

3. Luonnonsuojelusta, maisemanhoidosta ja virkistäytymisestä luonnossa 23.2.2011 annettu Baijerin osavaltion laki (Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz), jäljempänä BayNatSchG)

13. Lain 12 §:n 1 momentissa [10] säädetään seuraavaa:

”1. Luonnonsuojelusta ja maisemanhoidosta annetun liittovaltion lain 20 §:n 2 momentin 1, 2, 4, 6 ja 7 kohdan mukaisesti luonnon ja maiseman osien suojelu toteutetaan asetuksin, ellei tässä laissa toisin säädetä – –”

14. Lain 18 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Suojeluasetuksen mukaisesti edellytetty virallinen lupa korvataan muiden säännösten nojalla vaadittavalla virallisella luvalla; lupa voidaan myöntää vain, jos suojeluasetuksen mukaisesti

[9] Versio 29.7.2009 (BGBl. I, s. 2542), sellaisena kuin se on muutettuna 15.9.2017 annetun lain (BGBl. I, s. 3434) 1 §:llä.

[10] GVBl., s. 82, sellaisena kuin se on muutettuna 10.12.2019 annetun lain (GVBl., s. 686) 11a §:n 4 momentilla.

vaadittavan luvan myöntämisedellytykset täyttyvät, ja luonnonsuojelulainsäädännön mukaisen toimivaltaisen viranomaisen suostumuksella.

– –”

15. Lain 51 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Toimivaltaisia ovat

– –

3) piirikunnat [(Landkreise)] ja piirikuntiin kuulumattomat kunnat [(kreisfreien Gemeinden)], jotka voivat antaa asetuksia maisemansuojelualueista BNatSchG:n 26 §:n mukaisesti

– –”

4. Maisemansuojelualueesta ”Inntal Süd” 10.4.2013 annettu Rosenheimin piirikunnan asetus (Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet ”Inntal Süd”)

16. Kyseisen asetuksen[11] 1 §:ssä säädetään, että ”– – Inn-joen vesistö, mukaan lukien sen valuma-alue ja tulva-alueet, ovat suojeltuja”.

17. Asetuksen 3 §:ssä säädetään suojelutarkoituksen osalta seuraavaa:

”Inntal Süd -maisemansuojelualueen tarkoituksena on

1) taata luonnon tasapainon kestävyys; erityisesti säilyttää, edistää ja palauttaa tulvametsiä ja seisovan veden alueita sekä niihin sopeutuneiden tyypillisten eläin- ja kasvilajien ja niiden eliöyhteisöjen elinolosuhteita

2) säilyttää luonnonmaiseman monimuotoisuus, ominaispiirteet ja kauneus; erityisesti vahvistaa jokimaiseman luonnetta ja suojella maaseudun kulttuurimaisemaa

3) säilyttää ja optimoida hydrologisen järjestelmän toiminta, jotta edistetään myös Inn-joen ja sen sivujokien esteetöntä virtausta sekä maaperän pintakerrosten vedensitomiskykyä

4) turvata ja säilyttää yleisön virkistäytymistoiminnan kannalta merkitykselliset maisemalliset tekijät samalla luontoa ja maisemaa mahdollisimman laajasti kunnioittaen sekä ohjata vapaa-ajan liikkumista.”

18. Kieltoja koskevan 4 §:n mukaan ”maisemansuojelualueella ovat kiellettyjä kaikki toimet, jotka muuttavat sen luonnetta tai ovat ristiriidassa sille asetetun suojelutarkoituksen (3 §) kanssa”.

19. Asetuksen 5 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Landratsamt Rosenheimilta [(Rosenheimin piirihallinto, Saksa)], joka on luonnonsuojelusta vastaava alempi viranomainen (BayNatSchG:n 43 §:n 2 momentin 3 kohta), on saatava lupa, jos maisemansuojelualueelle aiotaan

[11] ABl. des Landkreises Rosenheim nro 5, 26.4.2013; jäljempänä Inntal Süd -asetus tai asetus).

1) rakentaa mikä tahansa laitos (Baijerin rakennuslain (Bayerische Bauordnung) 2 §:n 1 momentti), uudistaa sitä tai muuttaa sen käyttöä, vaikka rakennuslupaa ei tarvittaisi; tähän luokkaan kuuluvat muun muassa seuraavat:

   a) rakennukset, esimerkiksi asuin- sekä maa- ja metsätalousrakennukset, vapaa-ajan asunnot, venevajat, uimakopit tai työkaluvajat, myyntipisteet – –

   b) aidat ja muut esteet

   c) maihinnousulaiturit ja penkereen rakennelmat

   d) kaivuu- tai täyttötöistä aiheutuvat maanpinnan muutokset, erityisesti uusien louhosten, sora-, hiekka- ja savenottokuoppien ja muiden kaivausten perustaminen ja hyödyntäminen sekä jätemaakasat. Edellä sanottua ei sovelleta pinta-alaltaan enintään 500 neliömetrin ja korkeudeltaan tai syvyydeltään enintään 0,3 metrin täyttö- ja kaivuutöihin, joiden tarkoituksena on maatalouskäytössä jo olevan pintamaan parantaminen.

2) siltä osin kuin on kyse muista kuin 1 momentissa jo mainituista laitoksista,

   a) pystyttää sellaisia kylttejä ja kilpiä, joiden pinta-ala on yli 0,5 neliömetriä, mukaan lukien mainostelineet, kun ne eivät ole asuinkiinteistöjen asukkaiden ja liiketiloissa olevien yritysten nimikylttejä

   b) asentaa johtimia, kaapeleita tai putkistoja maanpinnan ylä- tai alapuolelle ja pystyttää pylväitä

   c) rakentaa tai muuttaa olennaisesti teitä, kulkureittejä tai alueita, erityisesti leirintäalueita, urheilu- ja leikkikenttiä sekä uintialueita tai vastaavia rakennelmia

   d) sijoittaa jakeluajoneuvoja tai pystyttää myyntipisteitä ja myyntiautomaatteja ja harjoittaa niillä toimintaa

3) liikennöidä millä tahansa moottoriajoneuvolla yleiselle liikenteelle avoimien teiden, kulkureittien ja alueiden ulkopuolella sekä pysäköidä kyseisiä ajoneuvoja tällaisille alueille; – –

4) ottaa pintavettä yli yleisesti sallitun käyttörajan tai ottaa pohjavettä, muuttaa vesimuodostumia, niiden rantoja tai pohjaa, veden tulo- tai poistumisvirtausta taikka pohjavedenkorkeutta, perustaa uusia vesimuodostumia tai rakentaa salaojitusjärjestelmiä

5) salaojittaa, kuivata tai jollain muulla tavoin hävittää tai huomattavasti vahingoittaa BNatSchG:n 30 §:ssä ja BayNatSchG:n 23 §:ssä tarkoitettuja ekologisesti erityisen merkittäviä biotooppeja, erityisesti soita, rämeitä, kaislikkoja, suuria saroja kasvavia suoalueita, runsaasti sarakasveja ja vihvilää kasvavia kosteita nurmialueita, siniheinäniittyjä, lähteitä, suometsiä, rämeitä ja tulvametsiä, virtaavasta tai seisovasta vedestä muodostuvia luonnontilaisia tai osittain luonnontilaisia sisävesialueita, mukaan lukien niihin kuuluvat rannat ja luonnontilainen tai osittain luonnontilainen rantakasvillisuus ja laskeutumisalueet, sekä umpeutuvia vesialueita ja säännöllisesti tulvivia alueita; – –

6) kyntää, lannoittaa tai metsittää ketoniittyjä, muuttaa niitä useita satoja vuodessa tuottaviksi niityiksi tai tehdä niistä laidunmaita

7) pyydystää, ottaa kiinni tai tappaa luonnonvaraisia eläimiä tai hävittää niiden lisääntymisalueita tai elinympäristöjä taikka niiden pesiä

8) hakata, kaataa tai muulla tavoin poistaa aukeilla paikoilla ja metsien ulkopuolella sijaitsevia maisemalle tyypillisiä yksittäisiä puita, pensasaitoja, puurivistöjä tai metsiköitä taikka pensaskasvustoa; – –

9) hakata kokonaan tai osittain metsäalueita, istuttaa uutta metsää tai tässä yhteydessä suorittaa yli 0,5 hehtaarin avohakkuita, muuttaa lehti-, seka- tai tulvametsiä valtaosaltaan havumetsiksi tai perustaa erityisviljelmiä (esimerkiksi taimitarhoja)

10) hävittää tai muuttaa olennaisesti vesimuodostumien rannoilla kasvavaa rantakasvillisuutta, kaislikkoa tai ruoikkoa taikka vesikasvillisuutta, tunkeutua kaislikon tai vesikasvillisuusmuodostumien sekaan ja hävittää tai rajoittaa kaislikoita taikka perata ojia kemiallisin menetelmin – –

11) varastoida jätteitä, rakennusjätettä ja muita esineitä, siltä osin kuin ne eivät jo kuulu jätelainsäädännön soveltamisalaan, muualle kuin sallittuihin paikkoihin, vaikka aikomuksena ei olisi tehdä rakennuslainsäädännössä tarkoitettua pengerrystä

12) leiriytyä tai pysäköidä asuntovaunuja (myös taitettavia perävaunuja) tai moottorikäyttöisiä asuntoautoja muilla kuin hyväksytyillä paikoilla tai sallia tällaista toimintaa

13) nousta tai laskeutua ilmailulaissa (Luftverkehrgesetz) tarkoitetulla ilma-aluksella hyväksyttyjen lentoalueiden ulkopuolella.

2. Lupa myönnetään, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden säännösten soveltamista, jos suunnitellulla toimenpiteellä ei ole mitään 4 momentissa luetelluista vaikutuksista tai jos nämä vaikutukset voidaan korjata liitännäisillä säännöksillä.

– –”

20. Asetuksen 7 §:ssä säädetään vapautusten osalta seuraavaa:

”1. Tämän asetuksen 4 §:ssä tarkoitetuista kielloista voidaan yksittäistapauksissa myöntää vapautus BNatSchG:n 67 §:ssä säädetyin edellytyksin. – –”

II Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

21. Landkreis Rosenheim (Rosenheimin piirikunta, Saksa; jäljempänä Rosenheimin piirikunta) hyväksyi 27.4.2013 voimaan tulleen Inntal Süd -asetuksen tekemättä sille strategista ympäristöarviointia tai tällaiseen arviointiin liittyvää ennakkoarviointia.

22. Asetuksella suojellaan pinta-alaltaan 4 021 hehtaarin suuruinen alue eli noin 650 hehtaaria vähemmän kuin aikaisemmissa, vuosina 1952 ja 1977 annetuissa säännöksissä, jotka eivät ole enää joiltain tai miltään osin voimassa.

23. Bund Naturschutz in Bayern e.V. (jäljempänä Bund Naturschutz) on ympäristönsuojeluyhdistys, joka oli osallistunut Inntal Süd -asetuksen valmisteluun. Koska se oli eri mieltä asetuksen sisällöstä, se riitautti sen Bayerischer Verwaltungsgerichtshofissa (Baijerin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin, Saksa), joka jätti sen hakemuksen tutkimatta.

24. Bundesverwaltungsgerichtin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) on annettava ratkaisu alemman oikeusasteen päätöksestä tehdystä Revision-valituksesta.

25. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Revision-valitus on jätettävä tutkimatta kansallisen lainsäädännön nojalla. Normivalvontaa koskevan hakemuksen esittämiseen ei ole asiavaltuutta, sillä hakija ei voi vedota oikeuden loukkaamiseen. Kyseistä hakemusta ei voida hyväksyä, sillä Inntal Süd -asetuksen antamiseen ei kansallisen lainsäädännön mukaan liity velvollisuutta tehdä strategista ympäristöarviointia tai ennakkoarviointia.

26. Kyseinen tuomioistuin lisää kuitenkin, että ennakkoratkaisukysymyksiin vastaaminen saattaisi johtaa Bund Naturschutzin hakemuksen menestymiseen.

27. Kahdella ensimmäisellä kysymyksellä pyritään selvittämään, onko asetuksen osalta velvoite toteuttaa SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukainen strateginen ympäristöarviointi. Jos näin on, valitus otetaan tutkittavaksi, ja se menestyy myös asiakysymyksen osalta: tuomioistuimen pitäisi ilmeisesti todeta maisemansuojelualueasetus pätemättömäksi, koska yksi sen antamista koskevan menettelyn pakollinen vaihe laiminlyötiin.

28. SYA-direktiivin 3 artiklan 4 kohtaa koskeva kolmas kysymys on niin ikään merkityksellinen asian ratkaisun kannalta. Jos Inntal Süd -asetuksella vahvistetaan puitteet kyseisessä säännöksessä tarkoitettujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, Rosenheimin piirikunnan olisi pitänyt kansallisen lainsäädännön mukaan suorittaa sen osalta ennakkoarviointi ja siten SYA-direktiivin 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu tapauskohtainen tarkastelu. Tässä tapauksessa valitus on otettava tutkittavaksi ja se on perusteltu, ja asetus on todettava pätemättömäksi.

29. Tässä yhteydessä Bundesverwaltungsgericht esittää seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [SYA-direktiivin] 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että puitteet direktiivin 2011/92/EU (YVA-direktiivi) liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille vahvistetaan jo silloin, jos luonnon ja maiseman suojelemisesta annettavassa asetuksessa säädetään yleisistä kielloista, joihin liittyy vapautusta koskeva mahdollisuus, sekä lupavelvoitteista, joilla ei ole mitään erityistä yhteyttä YVA-direktiivin liitteissä lueteltuihin hankkeisiin?

2) Onko [SYA-direktiivin] 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että suunnitelmat ja ohjelmat maatalouden, metsätalouden, maankäytön ym. aloilla on valmisteltu silloin, jos niiden tavoitteena on vahvistaa puitteet nimenomaan yhdelle tai useammalle näistä aloista? Vai riittääkö, jos luonnon ja maiseman suojelemiseksi säädetään yleisistä kielloista ja lupavelvoitteista, jotka on tutkittava useita hankkeita ja käyttötarkoituksia koskevassa lupa- tai hyväksymismenettelyssä ja jotka voivat vaikuttaa välillisesti (’seurannaisvaikutuksena’) yhteen tai useampaan näistä aloista?

3) Onko [SYA-direktiivin] 3 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille vahvistetaan, jos luonnon ja maiseman suojelemiseksi annettavassa asetuksessa määritetään useiden abstraktisti kuvattujen hankkeiden ja toimenpiteiden osalta suojelualueelle yleisiä kieltoja ja lupavelvoitteita, mutta sen antamisen yhteydessä ei ole ennakoitavissa eikä suunnitteilla konkreettisia hankkeita ja siitä puuttuu siksi erityinen yhteys konkreettisiin hankkeisiin?”

30. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Bund Naturschutz, Rosenheimin piirikunta, Landesanwaltschaft Bayern, Irlannin, Saksan ja Tšekin hallitukset sekä Euroopan komissio. Tšekin hallitusta lukuun ottamatta kaikki osallistuivat 7.6.2021 pidettyyn istuntoon.

III Asian arviointi

A Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys

31. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko
SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että kyseessä olevan asetuksen kaltaista säännöstöä voidaan pitää suunnitelmana tai ohjelmana, johon liittyy velvoite toteuttaa strateginen ympäristöarviointi.

32. Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskevassa tuomiossa unionin tuomioistuin totesi muun muassa seuraavaa:

– ”Direktiivin 2001/42 päämääränä on – –, kuten sen 1 artiklasta käy ilmi, korkeatasoisen ympäristönsuojelun takaaminen ja ympäristönäkökohtien huomioon ottamisen edistäminen suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä kestävän kehityksen edistämiseksi.”

– ”Tämän vuoksi, kuten [SYA-direktiivin] 1 artiklasta käy ilmi, sen olennaisena tavoitteena on se, että suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi niitä valmisteltaessa ja ennen niiden hyväksymistä.”

– ”Suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen laaja tulkinta on lisäksi unionin kansainvälisten sitoumusten mukainen, sellaisina kuin ne on määritelty esimerkiksi Espoon yleissopimuksen 2 artiklan 7 kappaleessa.” [12]

33. SYA-direktiivin soveltamisalaa koskevat säännökset sisältyvät pääosin kahteen artiklaan, jotka liittyvät toisiinsa:

– 2 artiklan a alakohdassa määritellään kumulatiiviset edellytykset, jotka suunnitelmien ja ohjelmien on täytettävä, jotta niihin voidaan soveltaa tätä direktiiviä: kyseeseen tulevat suunnitelmat ja ohjelmat, a) jotka ”kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy tai jotka viranomainen valmistelee kansanedustuslaitoksen tai hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä”; ja b) joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät.

[12] Tuomion 45, 46 ja 49 kohta sekä viittaukset tuomioon 22.9.2011, Valčiukienė ym. (C-295/10, EU:C:2011:608, 37 kohta) ja tuomioon 7.6.2018, Thybaut ym. (C-160/17, EU:C:2018:401, 61 kohta; jäljempänä tuomio Thybaut ym.).

– 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään edellytykset, joiden perusteella näiden suunnitelmien ja ohjelmien joukosta voidaan erottaa ne, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia ja joista on siten tehtävä strateginen ympäristöarviointi: suunnitelmia ja ohjelmia a) valmistellaan tiettyjä (herkkiä) aloja ja taloudellista toimintaa varten ja suunnitelmissa ja ohjelmissa b) ”vahvistetaan” puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.

34. SYA-direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa ulotetaan strategista ympäristöarviointia koskeva velvoite koskemaan suunnitelmia ja ohjelmia, jotka liittyvät muihin kuin herkkiin mutta kuitenkin ympäristövaikutuksiltaan merkittäviin toimiin. Kolmas ennakkoratkaisukysymys koskee näitä suunnitelmia ja ohjelmia.

35. Näistä kahdesta säännöksestä yhdessä voidaan tosiasiallisesti johtaa neljä vaatimusta, joita tarkastelen sen määrittämiseksi, onko Inntal Süd -asetuksen kaltainen paikallinen säännöstö SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan kuuluva suunnitelma tai ohjelma.

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähtee siitä, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kyseistä asetusta ”voidaan pitää [SYA-direktiivin] 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuna suunnitelmana tai ohjelmana”.[13] Yhdyn tähän väitteeseen, kuten jäljempänä esitän.

1. Jäsenvaltion viranomaisen valmistelema tai hyväksymä suunnitelma tai ohjelma

37. Ensimmäinen vaatimus, jonka arvioiminen ei aiheuta juurikaan tulkintaongelmia, on se, että jäsenvaltion kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen on hyväksynyt tai valmistellut kyseessä olevan lainsäädännön.

38. Nyt käsiteltävässä asiassa on riidatonta, että asetuksen on antanut saksalainen paikallisviranomainen eli Rosenheimin piirikunta.

2. Laeissa, asetuksissa tai hallinnollisissa määräyksissä edellytettävät suunnitelmat tai ohjelmat

39. SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan toisen luetelmakohdan mukaan jäsenvaltion viranomaisen hyväksymiä suunnitelmia ja ohjelmia, jotka kuuluvat direktiivin soveltamisalaan, ovat ne, ”joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät”.

40. Tuomiosta Inter-Environnement Bruxelles ym. alkaen kyseisessä direktiivissä tarkoitetulla tavalla ”edellytettyinä” on sitä sovellettaessa pidettävä suunnitelmia ja ohjelmia, joiden hyväksymistä on säännelty laeilla tai asetuksilla, joissa määritetään suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymiseen toimivaltaiset viranomaiset sekä niiden laatimismenettely.[14]

[13] Ennakkoratkaisupyynnön 19 kohta.

[14] Tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-567/10, EU:C:2012:159, 31 kohta; jäljempänä tuomio Inter-Environnement Bruxelles ym.); tuomio Thybaut ym., 43 kohta ja tuomio 12.6.2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, 54 kohta; jäljempänä tuomio CFE).

41. Unionin tuomioistuin on siten antanut direktiivistä 2001/42 *väljän* tulkinnan, jonka mukaan direktiiviä sovelletaan kansallisissa laeissa ja asetuksissa tarkoitettuihin suunnitelmiin ja ohjelmiin riippumatta siitä, onko niiden hyväksyminen *pakollista* vai *vapaaehtoista*. [15]

42. Tämä oikeuskäytäntö kyseenalaistettiin, ja Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskevassa asiassa unionin tuomioistuimelle ehdotettiin nimenomaisesti sen muuttamista.

43. Kyseisessä asiassa unionin tuomioistuin kuitenkin kieltäytyi muuttamasta aiempaa oikeuskäytäntöään. Se vahvisti uudelleen, että ”[direktiivin] tavoitteet voisivat kuitenkin jäädä toteutumatta, jos [sen] 2 artiklan a alakohtaa tulkittaisiin siten, että vain sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, joiden hyväksyminen on pakollista, koskee tässä direktiivissä säädetty velvollisuus ympäristöarviointiin. Ensinnäkin – – tällaisten suunnitelmien tai ohjelmien hyväksymiseen ei useinkaan ole yleisesti velvoitettu. Toisekseen tällainen tulkinta antaisi jäsenvaltiolle helpon tavan kiertää velvollisuutta ympäristöarviointiin jättämällä tarkoituksellisesti säätämättä, että toimivaltaisten viranomaisten on hyväksyttävä tällaisia suunnitelmia tai ohjelmia”. [16]

44. SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan toista luetelmakohtaa on siis tulkittava ”siten, että direktiivissä tarkoitetulla tavalla ’edellytettyinä’ on sitä sovellettaessa pidettävä suunnitelmia ja ohjelmia, joiden hyväksymistä on säännelty kansallisilla laeilla tai asetuksilla, joissa määritetään suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymiseen toimivaltaiset viranomaiset sekä niiden valmistelumenettely”. [17]

45. Landesanwaltschaft Bayer pyytää uudestaan unionin tuomioistuinta muuttamaan oikeuskäytäntöään, [18] mutta se ei mielestäni esitä näkemyksensä tueksi uusia painavia perusteluja. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei puolestaan esitä tätä seikkaa koskevia kysymyksiä.

46. Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskevan tuomion perusteella katson, että unionin tuomioistuimen suuri jaosto on ratkaissut kysymyksen lopullisesti ja ettei tätä oikeuskäytäntöä ole syytä tarkastella uudelleen.

47. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan [19] Inntal Süd -asetus annettiin BNatSchG:n valtuutussäännösten perusteella. Kyse on siis laissa *säädetystä* asetuksesta, vaikka sen valmisteleminen ei ole *pakollista*. Näin ollen se täyttää toisen edellytyksen sille, että sitä voidaan pitää suunnitelmana tai ohjelmana, johon liittyy velvoite toteuttaa strateginen ympäristöarviointi.

[15] Ratkaisuehdotuksessa Inter-Environnement Bruxelles ym. julkisasiamies Kokott ehdotti suppeampaa tulkintaa: strateginen ympäristöarviointi vaaditaan yksinomaan sellaisista suunnitelmista ja ohjelmista, joiden hyväksyminen on *pakollista*, koska sitä edellytetään kansallisen oikeuden säännöksessä (julkisasiamies Kokottin 17.11.2011 esittämä ratkaisuehdotus Inter-Environnement Bruxelles ym., C-567/10, EU:C:2011:755, 18 ja 19 kohta). Julkisasiamies Kokott toisti näkemyksensä 25.1.2018 esittämässään ratkaisuehdotuksessa Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-671/16, EU:C:2018:39, 41 ja 42 kohta) ja totesi, että unionin tuomioistuin on laajentanut SYA-direktiivin soveltamisalaa pidemmälle kuin lainsäätäjä oli tarkoittanut ja jäsenvaltiot saattoivat ennakoida.

[16] Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva tuomio, 48 kohta.

[17] Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva tuomio, 52 kohta.

[18] Landesanwaltschaft Bayerin kirjallisten huomautusten 10 kohta.

[19] Ennakkoratkaisupyynnön 19 kohta, jossa mainitaan asetuksen oikeusperustana BNatSchgG:n 12 §:n 1 momentin ensimmäinen virke, 20 §:n 2 momentti ja 26 § (joissa säädetään toimivallasta antaa, muuttaa tai kumota luonnon- ja maisemansuojelualueasetuksia), luettuina yhdessä BayNatSchG:n 51 §:n 1 momentin 3 kohdan ja 52 §:n kanssa (joista edellisessä säädetään toimivaltaisesta hallintoyksiköstä, tässä tapauksessa Rosenheimin piirikunnasta, ja jälkimmäisessä menettelystä).

3. SYA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvia (herkkiä) talouden aloja varten valmisteltu suunnitelma tai ohjelma

48. SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään, että jollei kyseisen säännöksen 3 kohdasta muuta johdu, ”ympäristöarviointi on tehtävä kaikista suunnitelmista ja ohjelmista, – – joita valmistellaan maa-, metsä- ja kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, kaavoitusta tai maankäyttöä varten”.

49. Unionin tuomioistuimen mukaan ”direktiivin 2001/42 3 artiklassa asetetaan tietystä suunnitelmasta tai ohjelmasta tehtävää ympäristöarviointia koskevan velvollisuuden edellytykseksi se, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla suunnitelmalla tai ohjelmalla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia – –. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan ympäristöarviointi on aina tehtävä suunnitelmista ja ohjelmista, joita valmistellaan tiettyjä aloja varten ja joissa vahvistetaan puitteet direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille – –”. [20]

50. Kuten YVA-direktiivin liitteistä I ja II ja direktiivistä 92/43/ETY [21] ilmenee, kyse on ympäristön kannalta *herkistä* aloista, joilla on aina tehtävä strateginen ympäristöarviointi. [22]

51. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Inntal Süd -asetus laadittiin sellaista *alaa* varten (luonnonsuojelu ja maisemanhoito), johon ei sovelleta SYA-direktiivin 5 artiklan vaatimuksia, eikä siksi kuulu kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa mainittuihin aloihin. [23]

52. Se lisää vielä, että unionin tuomioistuin ei ole kovin usein ottanut kantaa vaatimukseen, joka koskee valmistelua jotakin tiettyä alaa varten, ja pyytää siksi ratkaisemaan,

– edellyttääkö valmisteleminen tavoitteen ja tarkoituksen mukaista laatimista jotakin SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa mainittua alaa varten; vai

– riittääkö, että suunnitelmat ja ohjelmat vaikuttavat tosiasiallisesti tällaisiin aloihin (käsiteltävässä asiassa maatalous, metsätalous ja maankäyttö), vaikka ne on valmisteltu jotain toista kyseisessä säännöksessä mainitsematonta alaa (käsiteltävässä asiassa luonnonsuojelu ja maisemanhoito) varten. [24]

53. Unionin tuomioistuin ei tosin ole ollut erityisen vaativa arvioidessaan tätä edellytystä sen ratkaisemiseksi, onko suunnitelmille tai ohjelmille tehtävä strateginen ympäristöarviointi ennen niiden hyväksymistä. Riittää, että suunnitelma tai ohjelma koskee jotakin näistä aloista, vaikuttaa

[20] Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva tuomio, 65 kohta.

[21] Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1992, L 206, s. 7).

[22] On kuitenkin niin, että jos näitä herkkiä aloja koskevissa suunnitelmissa ja ohjelmissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla tai tehdään suunnitelmiin ja ohjelmiin vähäisiä muutoksia, arviointi tehdään vain, jos jäsenvaltiot määrittelevät, että suunnitelmilla ja ohjelmilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia (SYA-direktiivin 3 artiklan 3 kohta). Ks. direktiivin johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

[23] Ennakkoratkaisupyynnön 27 kohta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päättelee SYA-direktiivin johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta, 3 artiklan 2 kohdan a alakohdasta ja 5 artiklasta, että strateginen ympäristöarviointi on tehtävä etukäteen suunnitelmille ja ohjelmille, jotka on laadittu jotakin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettua alaa varten ja joissa keskitytään nimenomaisesti johonkin näistä aloista, joihin käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva ala ei sen mukaan kuulu.

[24] Ennakkoratkaisupyynnön 29 kohta.

tai liittyy siihen taikka sillä on seurauksia sille, jotta sitä voidaan pitää *valmisteltuna* kyseistä alaa varten, jos se kuuluu SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa mainittuihin aloihin. [25]

54. Unionin tuomioistuin on myös tulkinnut laajasti kyseisessä artiklassa lueteltuja herkkiä aloja. Erityisesti

– se totesi kaavoituksen ja maankäytön mainitsemisen osoittavan, ettei ”kyseinen osa-alue rajoitu maankäyttöön – suppeasti ymmärrettynä – eli alueen pilkkomiseen vyöhykkeiksi ja näiden vyöhykkeiden sisällä sallittujen toimintojen määrittämiseen vaan että kyseinen osa-alue kattaa välttämättä laajemman alueen” [26]

– se tulkitsi, että kiinteistöjärjestelyalueen perustamisesta tehty päätös, joka mahdollistaa rakentamista ja maankäyttöä koskevista kaavamääräyksistä poikkeamisen, kuuluu SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla kaavoituksen ja maankäytön alaan [27]

– se totesi, että vuoristoylängön sekä tiettyjen suurkaupunkipuistojen alueen suojelutoimenpiteistä annettu presidentin asetus, [28] jonka 1 §:ssä todettiin muun muassa, että sen tarkoituksena oli maisemansuojelu, edellytti strategista ympäristöarviointia. [29]

55. Mielestäni mikään ei estä sitä, että kansallisia luonnon- ja maisemansuojelutoimenpiteitä *valmistellaan* SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa yksilöityjä herkkiä aloja *varten*, vaikka näillä toimenpiteillä ei pyritä suoraan ja nimenomaisesti vaan välillisesti luonnon ja maiseman suojelemiseen. Näin ollen muiden vaatimusten täyttyessä asianomaiset suunnitelmat ja ohjelmat edellyttävät yleensä strategisen ympäristöarvioinnin toteuttamista ennen niiden hyväksymistä.

56. Kirjallisissa huomautuksissaan komissio väittää, että SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaan sisältyy tyhjentävä erityisalojen luettelo, jota ei voida laajentaa tai ulottaa koskemaan muita aloja, joista ei nimenomaisesti säädetä, koska tämä oli lainsäätäjän tahto. [30]

[25] Ks. Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva tuomio, 66 kohta; tuomio 8.5.2019, Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus ym. (C-305/18, EU:C:2019:384, 48 kohta); tuomio 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles ym., (C-671/16, EU:C:2018:403, 42–45 kohta; jäljempänä tuomio Inter-Environnement Bruxelles ym.); tuomio Thybaut ym., 47–49 kohta ja tuomio 27.10.2016, D’Oultremont ym. (C-290/15, EU:C:2016:816, 44 kohta; jäljempänä tuomio D’Oultremont ym.).

[26] Tuomio Inter-Environnement Bruxelles ym., 43 kohta.

[27] Tuomio Thybaut ym., 48 ja 49 kohta.

[28] Kyseessä oli Kreikassa sijaitsevien Hymettoksen vuoristoylängön sekä Goudin ja Ilissian suurkaupunkipuistojen alueen suojelutoimenpiteiden määrittämisestä 14.6.2011 annettu presidentin asetus nro 187/2011, jolla kyseisen alueen suojelu saatettiin Ateenan ja sen lähialueiden yleiskaavan mukaiseksi. Asetuksen 1 §:ssä säädetään seuraavaa: ”tämän asetuksen tavoitteena on Hymettoksen vuoristoylängön ja sen reuna-alueiden tehokas suojelu hoitamalla ja säilyttämällä ekologisesti elinympäristöt, kasvillisuus ja eläimistö, edistämällä sen Attikan alangon kannalta tärkeitä ekologisia toimintoja, *suojelemalla maisemaa* ja valvomalla rakentamista” (kursivointi tässä).

[29] Tuomio 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, 20 kohta).

[30] Ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (KOM/96/0511 lopullinen; EYVL 1997, C 129, s. 14) komissio kannatti avoimen ja ei-tyhjentävän luettelon laatimista herkistä aloista, joiden osalta suunnitelmissa ja ohjelmissa edellytettiin välttämättä strategisen ympäristöarvioinnin tekemistä etukäteen. Neuvoston 30.3.2000 vahvistamassa yhteisessä kannassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (EYVL 2000, C 137, s. 11) päätettiin ottaa käyttöön tyhjentävä luettelo herkistä aloista.

57. Unionin tuomioistuimen tuomioissa ei sisällytetä uusia herkkiä aloja tähän tyhjentävään luetteloon. Niissä ainoastaan tulkitaan luettelossa mainittuja aloja tavalla, joka ei ole rajoittava, eikä vaadita, että suunnitelma tai ohjelma olisi valmisteltu suoraan ja nimenomaisesti yhdelle tai useammalle kyseisistä aloista, vaan riittää, että suunnitelmat ja ohjelmat koskevat näitä aloja tai liittyvät taikka vaikuttavat niihin.

58. Olen samaa mieltä unionin tuomioistuimen tulkinnasta, eikä mielestäni ole syytä ehdottaa poikkeamista tästä oikeuskäytäntölinjasta.

59. SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan sanamuoto tukee kyseistä säännöksen tulkintaa. Direktiivin eri kieliversioissa käytetään ilmaisuja, jotka tukevat sen soveltamista kaikkiin tiettyjä herkkiä aloja *varten* valmisteltuihin suunnitelmiin ja ohjelmiin.[31] Kyseinen ilmaus mahdollistaa säännöksen tulkinnan siten, että suunnitelman tai ohjelman ei tarvitse olla nimenomaisesti ja yksinomaan suunnattu jollekin kyseisistä aloista: riittää, että se vaikuttaa siihen merkittävästi.

60. Päinvastoin kuin Irlannin, Saksan ja Tšekin hallitukset katsovat, tällainen tulkinta ei merkitse SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan soveltamisalan perusteetonta laajentamista sen 4 kohdan kustannuksella. Nähdäkseni tällä vältetään se, että jäsenvaltiot kiertävät strategista ympäristöarviointia koskevan velvoitteen herkkiin aloihin vaikuttavissa suunnitelmissa ja ohjelmissa kätkemällä ne erilaisten ilmaisujen taakse, esimerkiksi toteamalla, että niillä pyritään luonnon- ja maisemansuojeluun.

61. Tätä seikkaa koskevat väitteet perustuvat tosiasiallisesti tiettyyn terminologiseen väärinkäsitykseen: luonnon- ja maisemansuojelu ei ole varsinaisesti *ala*, joka voitaisiin rinnastaa SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa nimenomaisesti lueteltuihin aloihin. Jos tällainen rinnastus olisi mahdollinen, kyse olisi inclusio unius, exclusio alterius -tulkintaperiaatteesta, ja tämän *väitetyn alan* puuttuminen luettelosta merkitsisi tosiasiallisesti sen jättämistä pois luettelosta.

62. On kuitenkin niin, että säännöksessä luetellut alat koskevat tarkoin määriteltyjä toiminta-aloja (maatalous, kalastus, liikenne, energia, televiestintä jne.), kun taas luonnon- ja maisemansuojelu on monialainen tavoite, joka voi itsessään toimia lähtökohtana ja perusteena toimenpiteille, jotka vaikuttavat jokseenkin suoraan kuhunkin näistä herkistä aloista.

63. En ymmärrä, miksi SYA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan vaatimukset voitaisiin ottaa huomioon[32] lueteltujen alojen suunnitelmissa ja ohjelmissa mutta ei puolestaan asetuksessa, jonka välittömänä pyrkimyksenä on luonnon- ja maisemansuojelu ja joka vaikuttaisi niihin välillisesti. Mikään ei mielestäni estä sellaisen selostuksen laatimista, jossa osoitetaan, kuvataan ja arvioidaan luonnon ja maiseman suojelemiseen tarkoitetun ohjelman toteuttamisen todennäköiset merkittävät ympäristövaikutukset.[33]

[31] Näistä suunnitelmista ja ohjelmista todetaan seuraavaa: ”que se elaboren con respecto a” (espanjankielinen versio); ”élaborés pour” (ranskankielinen versio); ”which are prepared for” (englanninkielinen versio); ”che sono elaborati per” (italiankielinen versio); ”que tenham sido preparados para” (portugalinkielinen versio). Saksankielinen versio vaikuttaa rajoittavammalta, sillä siinä todetaan seuraavaa: ”in den Bereichen – – ausgearbeitet werden”.

[32] Ennakkoratkaisupyynnön 27 kohta.

[33] Mikään ei estä osoittamasta, kuvaamasta ja arvioimasta asetuksen kaltaisen säädöksen sekä myönteisiä että kielteisiä ympäristövaikutuksia (esimerkiksi niitä, jotka johtuvat sen alueellisen soveltamisalan kaventamisesta edeltäviin säädöksiin nähden siten, että se mahdollistaa asuntorakentamishankkeet aiemmin suojelluille alueille). Edellä todettu ei kuitenkaan vaikuta siihen, että asetuksesta ei välttämättä tarvitse tehdä strategista ympäristöarviointia, koska siihen ei sisälly varsinaisia puitteita, kuten jäljempänä esitän.

64. Inntal Süd -asetus, jolla suojellaan luontoa ja maisemaa yhdellä Baijerin osavaltion lainsäädännössä säädetyistä alueista (jotka kattavat noin 30 prosenttia kyseisen osavaltion alueesta), vaikuttaa samanaikaisesti osaan edellä mainituista *herkistä aloista*.

65. Bund Naturschutz mainitsee sen vaikutuksen maankäyttöön, joka on SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan nimenomaisesti kuuluva ala. Asetuksessa vahvistetaan muun muassa rakennustoimintaa sekä maa- ja metsätalouden harjoittamista koskevat säännöt, joten yhteys maankäyttöön (mukaan lukien kaavoitus) vaikuttaa kiistattomalta. [34]

66. Asetuksessa säädetään vaatimus siitä, että suurelle määrälle suojelualueella toteutettavia toimia on saatava hallinnollinen ennakkolupa. [35] Kyseisillä luvilla *suojellaan* maaperää tietyntyyppiseltä käytöltä, ja niitä voidaan mielestäni pitää sen käyttöön ja kaavoitukseen liittyvinä toimenpiteinä: toistan, että molemmat alat mainitaan SYA-direktiivin 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa.

67. Erityisesti asetuksen 5 §:ssä säädetään lupavaatimuksesta kiinteistöjen rakentamista, [36] vesihuoltoa, [37] niittyjen kunnossapitoa [38] tai metsätaloustoimintaa [39] varten muiden toimien ohella. [40]

4. Suunnitelma tai ohjelma, jossa vahvistetaan puitteet YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille

68. Suunnitelmasta tai ohjelmasta on SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan välttämättä tehtävä strateginen ympäristöarviointi paitsi silloin, kun se valmistellaan tiettyjä herkkiä aloja varten, myös silloin, jos siinä vahvistetaan puitteet YVA-direktiivin liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille. [41]

69. Edellytyksenä strategisen ympäristöarvioinnin tekemiselle niistä on tämän artiklan mukaan se, että

– suunnitelmassa tai ohjelmassa vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille ja

– kyse on YVA-direktiivin liitteissä I ja II luetelluista hankkeista.

[34] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myöntää (ennakkoratkaisupyynnön 22 kohta), että ”asetuksessa säädetään – – useista yleisistä kielloista ja lupavelvoitteista *useille hankkeille* ja käyttötarkoituksille”. Kursivointi tässä.

[35] Julkisasiamies Kokott totesi ratkaisuehdotuksessaan CFE ja Terre wallonne (C-43/18 ja C-321/18, EU:C:2019:56, 43 kohta) ainoastaan, että ”eri osapuolten epätietoisuus siitä, voidaanko erityisten suojelutoimien alueen osoittaminen tai Natura 2000 -alueita koskevien suojelutavoitteiden vahvistaminen tietyllä alueella lukea johonkin näistä aloista, [joista säädetään direktiivin 2001/43 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa,] on aivan ymmärrettävä”.

[36] Asetuksen 5 §:n 1 momentin 1 kohta.

[37] Asetuksen 5 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohta.

[38] Asetuksen 5 §:n 1 momentin 6 kohta.

[39] Asetuksen 5 §:n 1 momentin 8, 9 ja 10 kohta.

[40] Bund Naturschutzin mukaan (sen kirjallisten huomautusten ranskankielisen version s. 17) tämä sama pykälä saattaa vaikuttaa maankäyttöön siten, että se kohdistuu tuleviin rakennustöihin, koska siihen ei sisälly ehkäisevää valinnaisuuslauseketta, sellaisena kuin sitä on tulkittu kansallisessa oikeuskäytännössä. Tähän väitteeseen annettava vastaus riippuu kuitenkin kansallisen oikeuden tulkinnasta.

[41] Tuomio 8.5.2019, Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus ym. (C-305/18, EU:C:2019:384, 47 kohta) ja Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva tuomio, 65 kohta.

a) Suunnitelma tai ohjelma, jossa on kyse YVA-direktiivin liitteissä I ja II tarkoitettujen hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksistä

70. YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan hankkeella tarkoitetaan

– rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista

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

71. Kun otetaan huomioon erityisesti YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan sanamuoto, sanalla ”hanke” tarkoitetaan töitä tai kajoamista, joilla muutetaan alueen fyysistä olotilaa. [42]

72. YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan arviointi on tehtävä hankkeista, joilla ”laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia”, sellaisina kuin ne määritellään direktiivin 4 artiklassa, jossa viitataan direktiivin liitteissä I ja II lueteltuihin hankkeisiin. [43]

73. YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdasta ja 4 artiklan 1 kohdasta yhdessä luettuina ilmenee, että direktiivin liitteen I soveltamisalaan kuuluvat hankkeet aiheuttavat luonteenomaisesti merkittävien ympäristövaikutusten vaaran, ja niiden ympäristövaikutukset on ehdottomasti arvioitava. [44]

74. Liitteessä II lueteltujen hankkeiden osalta jäsenvaltioiden on tapauskohtaisesti selvittämällä tai raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla määritettävä, arvioidaanko näiden hankkeiden ympäristövaikutukset.

75. Inntal Süd -asetukseen sisältyy säännöksiä sekä edellä esitetyn, YVA-direktiivissä tarkoitetun hankkeen käsitteen piiriin kuulumattomista että siihen kuuluvista toimista.

76. Kuten komissio nimittäin toteaa, [45] asetukseen sisältyy joitakin toimia, jotka jäävät hankkeen käsitteen ulkopuolelle siitä huolimatta, että niille on välttämättä saatava hallinnollinen ennakkolupa. [46] Mihinkään niistä ei liity rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttaminen eikä myöskään fyysinen kajoaminen luonnonympäristöön tai maisemaan. Näin ollen ne eivät vastaa YVA-direktiivissä tarkoitettua hankkeen käsitettä, eikä siksi edellytetä, että niiden hyväksymistä koskevasta säädöksestä tehdään etukäteen strateginen ympäristöarviointi.

[42] Tuomio 19.4.2012, Pro-Braine ym. (C-121/11, EU:C:2012:225, 31 kohta); tuomio 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, 62 kohta) ja tuomio 9.9.2020, Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, 32 kohta).

[43] Tuomio 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym. (C-275/09, EU:C:2011:154, 25 kohta) ja tuomio 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, 74 kohta).

[44] Tuomio 24.11.2011, komissio v. Espanja (C-404/09, EU:C:2011:768, 74 kohta); tuomio 11.2.2015, Marktgemeinde Straßwalchen ym. (C-531/13, EU:C:2015:79, 20 kohta) ja tuomio 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, 75 kohta).

[45] Sen kirjallisten huomautusten 22 kohta.

[46] Niihin kuuluvat muun muassa seuraavat: ”sijoittaa jakeluajoneuvoja tai pystyttää myyntipisteitä ja myyntiautomaatteja ja harjoittaa niillä toimintaa” (5 §:n 1 momentin 2 kohdan d alakohta), ”liikennöidä millä tahansa moottoriajoneuvolla yleiselle liikenteelle avoimien teiden, kulkureittien ja alueiden ulkopuolella sekä pysäköidä kyseisiä ajoneuvoja tällaisille alueille” (5 §:n 1 momentin 3 kohta), ”leiriytyä tai pysäköidä asuntovaunuja (myös taitettavia perävaunuja) tai moottorikäyttöisiä asuntoautoja muilla kuin hyväksytyillä paikoilla tai sallia tällaista toimintaa” (5 §:n 1 momentin 12 kohta) ja ”nousta tai laskeutua ilmailulaissa (Luftverkehrgesetz) tarkoitetulla ilma-aluksella hyväksyttyjen lentoalueiden ulkopuolella” (5 §:n 1 momentin 13 kohta).

77. Samaan aikaan Inntal Süd -asetuksessa kuitenkin säädetään, että muiden sellaisten toimien harjoittaminen suojelualueella, jotka puolestaan kuuluvat YVA-direktiivin liitteissä I ja II lueteltuihin hankkeisiin, edellyttää luvan saamista. Tämä koskee useita asetuksen 4 ja 5 §:ssä kuvattuja toimia.[47] Muistutan lisäksi, että myös ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on katsonut näin.[48]

78. Viimeksi mainitut toimet (jotka ovat asetuksen 5 §:n mukaan luvanvaraisia) kuuluvat ongelmitta YVA-direktiivin liitteissä I ja II lueteltuihin hankkeisiin.[49]

79. Lisäksi asetuksen 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan on saatava lupa, jos aiotaan ”rakentaa *mikä tahansa laitos*, [50] uudistaa sitä tai muuttaa sen käyttöä, vaikka rakennuslupaa ei tarvittaisi”. Tällaisiin rakennustöihin viitataan useissa erityyppisissä hankkeissa, jotka mainitaan YVA-direktiivin liitteissä I ja II.

80. Yhteenvetona voidaan todeta, että Inntal Süd -asetusta voidaan lähtökohtaisesti pitää suunnitelmana tai ohjelmana, jossa on kyse YVA-direktiivin liitteissä I ja II tarkoitettujen hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksistä ja josta on välttämätöntä tehdä etukäteen strateginen ympäristöarviointi.

81. Seuraavaksi on selvitettävä, sisältääkö asetus lisäksi puitteet YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tulevien hankkeiden valmistelulle.

b) Suunnitelma tai ohjelma, jossa vahvistetaan puitteet hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille

82. SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa edellytetään, että suunnitelmalla tai ohjelmalla vahvistetaan puitteet YVA-direktiivin liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.

83. Juuri tämä edellytys tuottaa eniten ongelmia SYA-direktiivin soveltamisessa. Kuten tuolloin totesin, ”[vaatimus] siitä, että näihin suunnitelmiin ja ohjelmiin on sisällyttävä *normiympäristö* sellaisten tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, joilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia – – on keskeinen tekijä, joka auttaa juuri sopivasti täsmentämään SYA-direktiivin soveltamisalaa puuttumatta kuitenkaan liikaa jäsenvaltioiden lainsäädäntötoimintaan”.[51]

47 Asetuksen 4 §:n mukaan ”maisemansuojelualueella ovat kiellettyjä kaikki toimet, jotka muuttavat sen luonnetta tai ovat ristiriidassa sille asetetun suojelutarkoituksen kanssa”. 5 §:n mukaan on kiellettyä ”rakentaa mikä tahansa laitos, uudistaa sitä tai muuttaa sen käyttöä – –” (1 momentin 1 kohta), ”asentaa johtimia, kaapeleita tai putkistoja maanpinnan ylä- tai alapuolelle ja pystyttää pylväitä” (1 momentin 2 kohdan b alakohta), ”rakentaa tai muuttaa olennaisesti teitä, kulkureittejä tai alueita, erityisesti leirintäalueita, urheilu- ja leikkikenttiä sekä uintialueita tai vastaavia rakennelmia” (1 momentin 2 kohdan c alakohta), ”ottaa pintavettä yli yleisesti sallitun käyttörajan tai ottaa pohjavettä, muuttaa vesimuodostumia, niiden rantoja tai pohjaa, veden tulo- tai poistumisvirtausta taikka pohjavedenkorkeutta, perustaa uusia vesimuodostumia tai rakentaa salaojitusjärjestelmiä” (1 momentin 4 kohta), ”hakata, kaataa tai muulla tavoin poistaa aukeilla paikoilla ja metsien ulkopuolella sijaitsevia maisemalle tyypillisiä yksittäisiä puita, pensasaitoja, puurivistöjä tai metsiköitä taikka pensaskasvustoa” (1 momentin 8 kohta), ”hakata kokonaan tai osittain metsäalueita, istuttaa uutta metsää tai tässä yhteydessä suorittaa yli 0,5 hehtaarin avohakkuita, muuttaa lehti-, seka- tai tulvametsiä valtaosaltaan havumetsiksi tai perustaa erityisviljelmiä (esimerkiksi taimitarhoja)” (1 momentin 9 kohta).

48 Tämän ratkaisuehdotuksen 36 kohta.

49 Niitä ovat ”moottoriteiden ja moottoriliikenneteiden rakentaminen” (liitteessä I olevan 7 kohdan b alakohta), ”vähintään nelikaistaisen uuden tien rakentaminen” (liitteessä I olevan 7 kohdan c alakohta), ”maatalouden vesihuoltohankkeet, mukaan lukien kastelu- ja ojitushankkeet” (liitteessä II olevan 1 kohdan c alakohta) tai ”metsitys ja metsänhakkuut maan käyttötarkoituksen muuttamiseksi” (liitteessä II olevan 1 kohdan d alakohta).

50 Kursivointi tässä.

51 Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva ratkaisuehdotus, 74 kohta.

84. Ilmaus ”jossa vahvistetaan puitteet – – tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille” ei sisällä minkäänlaista viittausta kansallisiin lainsäädäntöihin. Se on siis unionin oikeuden itsenäinen käsite, jota on tulkittava yhtenäisesti unionin alueella. [52]

85. Suunnitelmalla tai ohjelmalla vahvistetaan puitteet YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, jos ne ovat ”toimia, joilla määritellään kyseiseen alaan sovellettavat valvontasäännöt ja -menettelyt ja vahvistetaan siten sellaisen hankkeen tai useiden sellaisten hankkeiden, jolla tai joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus”. [53]

86. Tällä tavoin turvataan sellaisten tiettyyn normikokonaisuuteen sisältyvien määräysten ympäristöarviointi, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia; [54] sitä vastoin vältetään se, että yksittäistapauksessa asetettujen kriteerien tai yksityiskohtaisten sääntöjen takia olisi tarpeen tehdä strateginen ympäristöarviointi.

87. Unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus on ymmärrettävä laadullisesti eikä määrällisesti. Tämän *kokonaisuuden* ei siten tarvitse olla tyhjentävä, vaan riittää, että se on merkityksellinen, jotta siinä tarkoitetun suunnitelman tai ohjelman osalta edellytetään strategisen ympäristöarvioinnin tekemistä. Näin myös vältetään mahdolliset SYA-direktiivissä säädettyjen velvoitteiden kiertämisstrategiat, kuten esimerkiksi toimenpiteiden pilkkominen osiin ja siten kyseisen direktiivin tehokkaan vaikutuksen heikentäminen. [55]

88. Kansallisessa lainsäädännössä vahvistetaan puitteet YVA-direktiivin liitteissä I ja II tarkoitettujen hankkeiden valmistelulle vain siinä tapauksessa, että nämä puitteet ovat paras tapa säädellä mainittuja hankkeita. [56]

89. Suunnitelmassa tai ohjelmassa ei ole tarpeen määrätä nimenomaisesti ja yksityiskohtaisesti hankkeista, mutta mielestäni on välttämätöntä, että ne sisältävät riittävästi kriteerejä, jotka on otettava huomioon hankkeiden sisällön, laatimisen ja täytäntöönpanon vahvistamista varten.

90. Toisin sanoen suunnitelmalla tai ohjelmalla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia ja se edellyttää strategisen ympäristöarvioinnin tekemistä etukäteen, jos siihen sisältyy määräyksiä hankkeiden sijainnista, ominaisuuksista, mittaluokasta, toimintaedellytyksistä tai resurssien kohdentamisesta sen yhteydessä.

[52] Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva tuomio, 75 kohta.

[53] Tuomio D’Oultremont ym., 49 kohta; tuomio Inter-Environnement Bruxelles ym., 53 kohta; tuomio CFE, 61 kohta ja Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva tuomio, 67 kohta.

[54] Tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, 42 kohta; jäljempänä tuomio Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne); tuomio Inter-Environnement Bruxelles ym., 54 kohta ja Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva tuomio, 68 kohta.

[55] Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva ratkaisuehdotus, 90 kohta. Ks. tuomio Inter-Environnement Bruxelles ym., 55 kohta; tuomio CFE, 64 kohta ja Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva tuomio, 70 kohta.

[56] Kirjallisissa huomautuksissaan komissio, Irlannin hallitus (sen huomautusten 32 ja 40 kohta), Saksan hallitus (sen huomautusten 22 kohta) ja Tšekin hallitus (sen huomautusten 14, 19 ja 23 kohta) ovat tästä samaa mieltä.

91. Kyseisen oikeuskäytännön mukaisesti suunnitelmissa ja ohjelmissa vahvistettiin puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, koska ne sisälsivät hankkeiden valmistelun kannalta merkityksellisen kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen kokonaisuuden, seuraavissa tapauksissa:

– Vallonian lainsäädäntö, joka koski erityisesti ”teknisiä normeja, käyttöä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä (erityisesti välkevaikutukset), tapaturmien ja tulipalojen ehkäisyä (muun muassa tuulivoimalan pysäytys), äänitasoa koskevia normeja, kunnostusta sekä rahoitusvakuuden asettamista” [57]

– Flanderin alueen lainsäädäntö (asetus ja yleisohje), jossa oli tuuliturbiinien sijoittamista ja käyttöä koskevia säännöksiä, muun muassa välkevaikutukseen, turvallisuuteen ja melutasoon liittyviä toimenpiteitä [58]

– Kaupunkikaava (Brysselin pääkaupunkiseutu), johon oli koottu tiettyjä kiinteistönrakennushankkeiden toteuttamiseen liittyviä määräyksiä ja määräyksiä, joita sovelletaan kaikkiin rakennuksiin ja rakennelmiin eli kaikenlaisiin kiinteistöihin ja niiden koko ympäristöön, mukaan lukien ulkovyöhykkeet ja kulkuvyöhykkeet, olivatpa nämä sitten yksityisiä tai yleisön käytettävissä. [59]

92. Niinpä suunnitelmissa ja ohjelmissa, joita unionin tuomioistuin tarkasteli tuomiossa D’Oultremont ym., tuomiossa Inter-Environnement Bruxelles ym. sekä Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskevassa tuomiossa, vahvistettiin puitteet hankkeiden hyväksymiselle ja edellytettiin sen vuoksi strategisen ympäristöarvioinnin tekemistä ennen niiden hyväksymistä.

93. Päteekö sama Inntal Süd -asetukseen? Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia, onko näin ja sisältyykö tällaiseen asetukseen merkittävä määrä kriteerejä, joita sovelletaan direktiivin 2001/42 liitteissä I ja II säädettyjen hankkeiden sisällön, valmistelumenettelyn ja täytäntöönpanon vahvistamiseksi. Ennakkoratkaisupyynnössään se näyttää esittävän, että näin ei ole, ja jäljempänä esittämäni perusteella yhdyn olennaisin osin sen näkemykseen.

94. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, vahvistetaanko Inntal Süd -asetuksessa tosiasiallisesti puitteet hankkeiden valmistelulle. Sen mukaan asetukseen ”ei sisälly erityisiä säännöksiä hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksiä varten [eikä] sillä ohjata (tietyllä alalla) hankkeiden lupa- tai hyväksymismenettelyä vaan pyritään ensisijaisesti estämään hankkeita tai joka tapauksessa vaikuttamaan siihen, että hankkeet suunnitellaan luonnonsuojelua edistävällä tavalla”. [60]

95. Unionin tuomioistuimelle tässä asiassa toimitetut tiedot tukevat tätä arviota.

[57] Tuomion D’Oultremont ym. 50 kohta, jossa unionin tuomioistuin lisäsi, että ”tällaisilla normeilla on riittävä merkitys ja laajuus määritettäessä kyseisellä alalla sovellettavia vaatimuksia, ja kyseisten normien kautta tehdyillä valinnoilla, jotka liittyvät erityisesti ympäristöön, on vahvistettava vaatimukset tuulipuistojen sijoittamista ja käyttämistä koskevien tulevien konkreettisten hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille”.

[58] Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva tuomio.

[59] Tuomio Inter-Environnement Bruxelles ym., 48–50 kohta.

[60] Ennakkoratkaisupyynnön 25 kohta.

96. Inntal Süd -asetuksessa (4 §) ensinnäkin kielletään yleisesti suojelualueella kaikki toimet, joilla muutetaan alueen luonnetta tai jotka ovat ristiriidassa suojelutarkoituksen kanssa. Tämä yleinen kielto näyttää vastaavan BNatSchG:n 26 §:n 2 momentissa liittovaltion tasolla säädettyä kieltoa, eikä siihen sisälly muita täytäntöönpanotoimia, joiden perusteella asetusta voitaisiin pitää suunnitelmana tai ohjelmana, jossa vahvistetaan puitteet hankkeiden valmistelemiselle.

97. On toiseksi totta, että Inntal Süd -asetuksen 5 §:ssä säädetään lupavelvollisuudesta toiminnalle suojelualueella ja asetetaan täsmälliset rajat joissakin tapauksissa (esimerkiksi 5 §:n 1 momentin 1 kohdan a ja c alakohta ja 2 momentin a kohta ja 1 momentin 9 kohta). Suurin osa kielloista ja luvista on kuitenkin luonteeltaan yleisiä ja edellyttää jälkeenpäin toteutettavia toimenpiteitä, jotta niillä voitaisiin suoraan säädellä YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden valmistelua ja täytäntöönpanoa.

98. Kuten komissio toteaa,[61] asetuksen säännösten epätäsmällisyydestä seuraa, että siihen ei sisälly erityisiä kriteerejä ja yksityiskohtaisia sääntöjä hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätösten tekemistä varten. Kyseisten hankkeiden valmistelemiseksi on välttämätöntä turvautua muihin säännöksiin, joten asetus yksistään ei tarjoa puitteita SYA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden hyväksymiselle.

99. Tuomio CFE ei ole esteenä sille, mitä edellä juuri selitin, vaan pikemminkin päinvastoin. Mainitussa asiassa kyseessä ollut lainsäädäntö oli Natura 2000 -alueen osoittamisesta annettu Brysselin pääkaupunkialueen hallituksen asetus.[62] Siinä säädettiin ehkäisevistä toimenpiteistä sekä yleisistä ja erityisistä kielloista siinä määriteltyjen suojelutavoitteiden saavuttamiseksi. Tätä varten siinä esitettiin konkreettisia päätöksiä, ja se kuului sellaisten ympäristönsuojelutoimenpiteiden hierarkiaan, joihin tulevat käyttösuunnitelmat sisältyivät.

100. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen arvioinnista[63] huolimatta unionin tuomioistuin katsoi, että ellei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäviin kuuluvien tarkistusten perusteella muuta ilmene, ”pääasiassa kyseessä olevan kaltainen päätös, jolla jäsenvaltio osoittaa erityisten suojelutoimien alueen ja vahvistaa suojelutavoitteet sekä tietyt ehkäisevät toimenpiteet, ei kuulu suunnitelmiin ja ohjelmiin, joiden osalta ympäristövaikutusten arviointi on pakollinen”.[64]

101. Inntal Süd -asetuksen 5 §:n ja belgialaisen asetuksen 15 §:n välillä on lukuisia yhtäläisyyksiä.

102. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin tulkitsee SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa siten, että sen soveltamisalaan ei kuulu luonnon ja maiseman suojelemisesta annettu asetus, jossa säädetään yleisistä kielloista, joihin liittyy vapautusta koskeva mahdollisuus, sekä lupavelvoitteista mutta jossa ei vahvisteta YVA-direktiivin liitteissä I ja II mainittujen hankkeiden sisältöä, valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevia riittävän yksityiskohtaisia sääntöjä, vaikka siihen sisältyy tiettyjä toimenpiteitä, jotka liittyvät kyseisissä hankkeissa tarkoitettuihin toimiin.

61 Kirjallisten huomautusten 33 kohta.

62 ”Soignesin metsä ja metsänreunat ja läheiset metsäalueet ja Woluwen laakso – Soignesin metsän ja Woluwen laakson kokonaisuus”.

63 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoi, että erityisten suojelutoimien alueen kaltaisen alueen osoittamisella oli oikeusvaikutuksia suunnitelmien toteuttamiselle ja mainittuun alueeseen vaikuttavan lupahakemuksen tarkastelulle sekä menettelyn kannalta että päätöksentekokriteerin kannalta, ja tällaisella osoittamisella määriteltiin siten niiden toimien puitteet, jotka ovat periaatteessa sallittuja tai kiellettyjä tai joihin kannustetaan, ja siten se liittyy suunnitelman ja ohjelman käsitteeseen (tuomio CFE, 63 kohta).

64 Tuomio CFE, 62 ja 74 kohta.

B Kolmas ennakkoratkaisukysymys

103. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko SYA-direktiivin 3 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltainen asetus on vähintäänkin suunnitelma tai ohjelma, jolla on merkittäviä ympäristövaikutuksia muilla aloilla, jotka poikkeavat kyseisen säännöksen 2 kohdassa tarkoitetuista aloista.

104. Muistutan, että SYA-direktiivin 3 artiklan 4 kohdalla laajennetaan direktiivin soveltamisalaa. Päinvastoin kuin 3 artiklan 2 kohdassa, siinä ei automaattisesti pidetä itsestään selvänä, että tietyillä suunnitelmilla ja ohjelmilla olisi merkittäviä ympäristövaikutuksia, vaan edellytetään, että jäsenvaltiot määrittävät tämän. Suunnitelmat ja ohjelmat, joita soveltamisala ulotetaan koskemaan, ovat ne, joissa vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille mutta joita ei tarkoiteta 3 artiklan 2 kohdassa.

105. SYA-direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa (samoin kuin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa) säädetty velvoite riippuu siitä, vahvistetaanko kyseessä olevassa suunnitelmassa tai ohjelmassa puitteet hankkeiden myöhemmälle hyväksymiselle. [65]

106. Koska olen ehdottanut, että kahteen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa asetuksessa ei vahvisteta puitteita tulevien hankkeiden täytäntöönpanoa koskeville lupa- tai hyväksymispäätöksille, on todettava, ettei se myöskään kuulu sellaisten muilla aloilla toteutettavien suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen piiriin, joiden osalta SYA-direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa edellytetään strategisen ympäristöarvioinnin tekemistä etukäteen.

107. Sekä SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilla herkillä aloilla että sen 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuilla muilla kuin herkillä aloilla toteutettavissa suunnitelmissa ja ohjelmissa, joilla on kuitenkin ympäristövaikutuksia, on vahvistettava puitteet konkreettisten hankkeiden hyväksymis- ja täytäntöönpanopäätöksille. Tältä osin molempien suunnitelma- ja ohjelmatyyppien välillä on mielestäni yhtäläisyyksiä.

108. Näin ollen ei olisi johdonmukaista kiistää, että Inntal Süd -asetus sisältäisi puitteet hankkeiden toteuttamiseksi herkillä aloilla, ja samanaikaisesti myöntää, että se kuitenkin sisältää ne muiden kuin herkkien alojen osalta.

C Unionin tuomioistuimen tuomion vaikutusten mahdollinen rajoittaminen

109. Landesanwaltschaft Bayern ja Saksan hallitus vaativat, että unionin tuomioistuin rajoittaa tuomionsa vaikutuksia, jos se katsoo, että Inntal Süd -asetus edellytti strategisen ympäristöarvioinnin tekemistä etukäteen: niiden mukaan sen on rajoitettava ajallisia vaikutuksia tai lykättävä myös väliaikaisesti SYA-direktiivin ensisijaisuuden syrjäyttävää vaikutusta.

110. Edellä esitetyn perusteella katson, että strategisen ympäristöarvioinnin laatiminen ei ole pakollista ennen Inntal Süd -asetuksen kaltaisen lainsäädännön antamista. Näin ollen Landesanwaltschaft Bayernin ja Saksan hallituksen ilmaisema pelko lainaukosta ei ole perusteltu.

[65] Tuomio CFE, 60 kohta.

111. Ei siis ole välttämätöntä pohtia unionin tuomioistuimen tulkintaratkaisun vaikutuksen rajoittamista tai sen syrjäyttävän vaikutuksen lykkäämistä, joka SYA-direktiivin ensisijaisuudella on sen kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön nähden.

112. Jos unionin tuomioistuin on kuitenkin kanssani eri mieltä ja katsoo Inntal Süd -asetuksen kaltaisen lainsäädännön edellyttävän strategisen ympäristöarvioinnin tekemistä etukäteen, tarkastelen toissijaisesti mahdollisuuksia rajoittaa sen tuomion vaikutuksia.

113. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että Saksan liittotasavallassa on tähän mennessä katsottu, että luonnon- ja maisemansuojelualueille, mukaan lukien direktiivissä 92/43 tarkoitetut erityisten suojelutoimien alueet,[66] ei ole ollut syytä tehdä etukäteen strategista ympäristöarviointia. Se lisää seuraavaa:

– Jos unionin tuomioistuin asettaisi unionin oikeuden nojalla velvoitteen strategiseen ympäristöarviointiin tai joka tapauksessa kansalliseen oikeuteen perustuvaan ennakkoarviointiin, hyvin moniin suojelualueiden osoittamispäätöksiin, jotka on tehty SYA-direktiivin täytäntöönpanon määräajan päätyttyä 21.7.2004, liittyisi todennäköisesti menettelyvirheitä.

– Tällainen menettelyvirhe johtaa kansallisen lainsäädännön mukaan lähtökohtaisesti siihen, ettei vastaavalla asetuksella ole vaikutuksia.[67] ”Saksassa luonnon ja maiseman osalta saavutettu suojelun taso voisi siten madaltua huomattavasti”[68] strategisen ympäristöarvioinnin tai ennakkoarvioinnin suorittamista koskevan velvoitteen asettamisen vuoksi.

114. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kuitenkaan näiden toteamusten johdosta vaadi unionin tuomioistuimen (tulevan) tuomion vaikutusten rajoittamista. Se, ettei se esitä toteamuksia tästä seikasta, on mielestäni merkittävä osoitus siitä, ettei tällaiselle rajoittamiselle ole riittäviä perusteita.[69]

115. Landesanwaltschaft Bayern ja Saksan hallitus sitä vastoin korostivat istunnossa niitä kielteisiä seurauksia, joita ympäristönsuojelulle aiheutuisi luonnon- ja maisemansuojelualueiden perustamisen pätemättömäksi toteamisesta, ja toistivat kirjallisessa käsittelyssä jo esittämänsä vaatimuksen.[70]

116. Tämän tilanteen korjaamiseksi Bund Naturschutz ehdotti istunnossa, että SYA-direktiiviä ei sovellettaisi osoitettaessa luonnonsuojelualueita *ensimmäisen kerran*, millä olisi sen mukaan myönteinen vaikutus. Sen mukaan direktiiviä sovellettaisiin ainoastaan näiden alueiden *myöhempiin* muutoksiin siltä osin kuin niillä heikennetään ympäristönsuojelua.

66 Tässä ennakkoratkaisupyynnössä ei esitetä kysymyksiä yhteisön tärkeänä pitämistä luontotyypeistä ja luonnonvaraisista eläin- ja kasvilajeista, joita säännellään direktiivissä 92/43. Näitä luontotyyppejä ja lajeja koskevaan lainsäädäntöön ei voida ilman muuta soveltaa SYA-direktiivissä suunnitelmille ja ohjelmille asetettuja vaatimuksia.

67 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan (ennakkoratkaisupyynnön 16 kohta) kuka tahansa, joka haluaa toteuttaa hankkeen suojelualueella, voisi vedota vaikutusten puuttumiseen. Tällaisessa tapauksessa toimivaltainen tuomioistuin olisi sen mukaan velvollinen tutkimaan liitännäisesti asetuksen pätevyyden ilman, että kansallisessa lainsäädännössä asetetaan mitään määräaikaa, sillä asetuksista, toisin kuin hallinnollisista toimista, ei tule lainvoimaisia.

68 Ennakkoratkaisupyynnön 16 kohdan loppuosa.

69 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa (ennakkoratkaisupyynnön 16 kohta) esitettyjen kysymysten merkitystä, mutta toistan, ettei se nimenomaisesti vaadi unionin tuomioistuinta rajoittamaan sellaisen mahdollisen tuomion vaikutuksia, josta seuraisi asetuksen yhteensopimattomuus SYA-direktiivin kanssa.

70 Ne varoittivat myös hallinnollisesta taakasta, jota aiheutuisi alueiden osoittamista koskevien menettelyjen uudelleen aloittamisesta ja etukäteen tehtävien strategisten ympäristöarviointien toteuttamisesta, jos ne olisivat pakollisia.

117. En ole samaa mieltä tästä ratkaisusta. SYA-direktiivissä ei tehdä eroa suunnitelmien ja ohjelmien ensimmäisen hyväksymisen ja myöhempien muutosten välillä, kun on kyse vaatimuksesta tehdä strateginen ympäristöarvio etukäteen. Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että strateginen ympäristöarviointi koskee myös suunnitelmia ja ohjelmia, joilla on suotuisia ympäristövaikutuksia. [71]

118. Muistutan, että unionin tuomioistuimen mukaan on niin, että koska ”direktiivissä 2001/42 ei ole säännöksiä siitä, mitä seurauksia direktiivissä säädettyjen menettelysäännösten rikkomisesta aiheutuu, jäsenvaltioiden on toimivaltansa rajoissa ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin yleis- tai erityistoimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että kaikista ’suunnitelmista’ tai ’ohjelmista’, joilla todennäköisesti on kyseisessä direktiivissä tarkoitettuja ’merkittäviä ympäristövaikutuksia’, tehdään ennen niiden hyväksymistä direktiivissä säädettyjen menettelytapojen ja arviointiperusteiden mukainen ympäristöarviointi”. [72]

119. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on vilpittömän yhteistyön periaatteen (SEU 4 artiklan 3 kohta) nojalla poistettava tällaisesta unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuvat lainvastaiset seuraukset. Tästä syystä toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla – mukaan lukien kansalliset tuomioistuimet, joissa unionin oikeuden vastaisesti hyväksytty kansallinen oikeussääntö on riitautettu – on velvollisuus ryhtyä toimivaltansa rajoissa kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin ympäristöarvioinnin laiminlyönnin korjaamiseksi. [73]

120. Tämän yleisen velvoitteen nojalla kansallisen tuomioistuimen on lykättävä suunnitelmaa tai ohjelmaa, joka on hyväksytty tekemättä strategista ympäristöarviointia ja siten SYA-direktiivin vastaisesti, tai kumottava se tai jätettävä soveltamatta sitä konkretisoidakseen unionin oikeuden ensisijaisuuden. Sama koskee sitä suuremmalla syyllä näihin suunnitelmiin tai ohjelmiin perustuvien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksiä. [74]

1. Ennakkoratkaisuasiassa annettavan tuomion vaikutusten ajallinen rajoittaminen

121. Unionin tuomioistuimen tulkintaa koskevilla ennakkoratkaisuilla on vaikutuksia tulkitun unionin oikeussäännön voimaantulosta lähtien. [75]

[71] Tuomio CFE, 41 kohta.

[72] Tuomio 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, 29 kohta; jäljempänä tuomio Association France Nature Environnement); tuomio 12.11.2019, komissio v. Irlanti (Derrybrienin tuulivoimala) (C-261/18, EU:C:2019:955, 75 kohta) ja Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva tuomio, 82 kohta.

[73] Tämä ja jäljempänä olevissa kohdissa esittämäni näkemykset vastaavat Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskevassa ratkaisuehdotuksessa esitettyjä näkemyksiä.

[74] Ks. vastaavasti tuomio Association France Nature Environnement, 31 ja 32 kohta; tuomio 12.11.2019, komissio v. Irlanti (Derrybrienin tuulivoimala) (C-261/18, EU:C:2019:955, 75 kohta) ja Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva tuomio, 83 kohta.

[75] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tulkinnalla, jonka unionin tuomioistuin SEUT 267 artiklassa sille annettua toimivaltaa käyttäen antaa unionin oikeussäännölle, selvennetään ja täsmennetään kyseisen oikeussäännön merkitystä ja ulottuvuutta niin, että unionin tuomioistuimen tulkinnasta ilmenee, miten tätä oikeussääntöä täytyy tai olisi täytynyt tulkita ja soveltaa sen voimaantulosta lähtien. Tästä seuraa siis, että tuomioistuimet voivat ja niiden täytyy soveltaa näin tulkittua oikeussääntöä myös oikeussuhteisiin, jotka ovat syntyneet ja jotka on perustettu ennen tulkintapyyntöä koskevaa tuomiota, jos edellytykset kyseisen oikeussäännön soveltamista koskevan asian käsittelylle toimivaltaisissa tuomioistuimissa muuten täyttyvät (tuomio 3.10.2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, 60 kohta ja tuomio 16.9.2020, Romenergo ja Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, 47 kohta).

122. Unionin tuomioistuin hyväksyy vain erittäin suppean poikkeuksen tästä säännöstä unionin oikeusjärjestykseen kuuluvan yleisen oikeusvarmuuden periaatteen mukaisesti. Tätä varten asianomaisten vilpitöntä mieltä ja vakavien vaikeuksien uhkaa koskevien edellytysten on täytyttävä, ja tätä koskeva todistustaakka on niihin vetoavalla valtiolla. [76]

123. Perustelut, joihin Landesanwaltschaft Bayern ja Saksan hallitus vetoavat kyseessä olevan asetuksen antamisen osalta, eivät mielestäni riitä oikeuttamaan niiden vaatimusta.

124. Sen jälkeen, kun unionin tuomioistuin oli tulkinnut SYA-direktiivin 2 ja 3 artiklaa vuonna 2012 antamassaan tuomiossa Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, voitiin vähintäänkin ennakoivasti päätellä, että suojelualueita koskevia Saksan säännöksiä voitiin niiden sisällön perusteella pitää suunnitelmina ja ohjelmina, joita koskee velvoite tehdä strateginen ympäristöarviointi etukäteen, vaikka kansallisissa säännöksissä ei tätä edellytettäisikään.

125. Samoin oli ennakoitavissa unionin tuomioistuimen katsovan, että strateginen ympäristöarviointi oli tehtävä niiden suunnitelmien ja ohjelmien lisäksi, joilla on kielteisiä ympäristövaikutuksia, myös niille suunnitelmille ja ohjelmille, joilla on myönteinen vaikutus (kuten ne, joissa osoitetaan luonnonsuojelualuita). [77]

126. Se, että komissio ei ole nostanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia kanteita Saksan liittotasavaltaa vastaan (sen vuoksi, että se on laiminlyönyt strategisten ympäristöarviointien tekemisen ennen luonnon- ja maisemansuojelualueita koskevien suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymistä), ei sinänsä ole peruste Saksan viranomaisten vilpittömälle mielelle.

127. Ratkaisevia eivät mielestäni ole myöskään syyt, joihin nämä viranomaiset vetoavat väittäessään, että luonnon- ja maisemansuojelualueita koskevien säännösten kumoaminen sinänsä aiheuttaisi tuhoisia seurauksia Saksassa, kuten yksi väliintulijoista vakuutti istunnossa. Näitä syitä vastaan puhuu

– yhtäältä se, että Inntal Süd -asetuksen vaikutusten puuttumisella voisi olla jopa myönteinen vaikutus ympäristöön, jos – kuten Bund Naturschutz väittää – se merkitsisi aiemman asetuksen soveltamista, mikä laajentaisi siihen asti voimassa ollutta suojelualuetta, jota Inntal Süd -asetuksella pienennettiin

– toisaalta se, että kyseisen alueen ja kaikkien vastaavien alueiden osalta voimassa oleva muu alakohtainen säännöstö mahdollistaa sen, että suurta osaa niistä toiminnoista, joilla voi olla ympäristövaikutuksia, voidaan valvoa hallinnollisesti.

[76] Tuomio 3.10.2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, 61 kohta) ja tuomio 16.9.2020, Romenergo ja Aris Capital (C-339/19, EU:C:2020:709, 48 ja 50 kohta). Viimeksi mainitun tuomion 49 kohdassa selitetään, että unionin tuomioistuin on tullut tällaiseen tulokseen vain hyvin täsmällisesti määritetyissä olosuhteissa muun muassa silloin, kun on ollut olemassa sellaisten vakavien taloudellisten seurausten vaara, joita aiheutuisi erityisesti vilpittömässä mielessä perustettujen sellaisten oikeussuhteiden lukuisuudesta, jotka perustuivat pätevästi voimassa olevana pidettyyn säännöstöön, ja kun on ollut ilmeistä, että objektiivinen ja huomattava epäselvyys – johon oli mahdollisesti myötävaikuttanut myös muiden jäsenvaltioiden tai Euroopan komission toiminta – unionin säännösten tai määräysten ulottuvuudesta oli saanut yksityiset ja kansalliset viranomaiset toimimaan unionin oikeuden vastaisesti (tuomio 3.10.2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[77] Tuomio CFE, 41 kohta. Se oli jo aikaisemmin todennut, että YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden ympäristöarvioinnin osalta näin katsottiin 25.7.2008 annetussa tuomiossa Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, EU:C:2008:445, 41 kohta).

2. Sen syrjäyttävän vaikutuksen väliaikainen lykkääminen, joka direktiivin 2001/42 ensisijaisuudella on sen kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön nähden

128. Unionin tuomioistuin on todennut, että se voi poikkeustapauksissa ja oikeusvarmuutta koskevista pakottavista syistä lykätä tilapäisesti unionin oikeuden säännön syrjäyttävää vaikutusta sen kanssa ristiriidassa olevaan kansallisen oikeuden sääntöön nähden. [78]

129. Tämä oikeus on varattu yksinomaan unionin tuomioistuimelle, jonka oikeuskäytännöstä voidaan päätellä seuraavaa:

– jos kansallisilla tuomioistuimilla olisi toimivalta antaa kansallisille säännöksille etusija – vaikka vain väliaikaisesti – siihen unionin oikeuteen nähden, jota niillä rikotaan, heikennettäisiin unionin oikeuden yhtenäistä soveltamista [79]

– kansallinen tuomioistuin voi kansallisen oikeuden niin salliessa poikkeuksellisesti ja tapauskohtaisesti rajoittaa ajallisesti tiettyjä sellaisen päätöksen vaikutuksia, jolla todetaan lainvastaiseksi kansallisen oikeuden säännös, joka on hyväksytty SYA-direktiivissä säädettyjen velvoitteiden vastaisesti.

130. Oikeudenkäynnin asianosaiset ovat eri mieltä siitä, sallitaanko Saksan oikeudessa luonnonsuojelualueita koskevien säännösten väliaikainen voimassa pysyttäminen niiden kumoamisen jälkeen. Landesanwaltschaft Bayern väittää, että sitä ei sallita, [80] mutta Bund Naturschutzin mukaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen oikeuskäytännössä sallitaan mainittu väliaikainen soveltaminen, kun kumoaminen tapahtuu muotoon liittyvistä syistä. [81]

131. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ratkaistava, onko sillä menettelyllisiä keinoja, joiden avulla se voi väliaikaisesti pysyttää voimassa luonnon- ja maisemansuojelualueita koskevat säännökset niiden pätemättömyydestä huolimatta. Jos näin ei ole, ensisijaisuuden syrjäyttävän vaikutuksen ajallista rajoittamista koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ei voida soveltaa.

132. Jos se sallitaan Saksan kansallisessa oikeudessa, on vielä selvitettävä, voidaanko ensisijaisuuden väliaikaista syrjäyttävää vaikutusta perustella ympäristönsuojeluun liittyvällä pakottavalla syyllä ja täyttyvätkö muut tuomiossa Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne asetetut edellytykset. [82]

133. Yleiseen etuun perustuva pakottava vaatimus, johon Saksan viranomaiset vetoavat, on se, että ympäristönsuojelun taso madaltuisi, jos kyseisellä asetuksella ja muilla vastaavilla asetuksilla ei olisi vaikutusta.

[78] Tuomio 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, 66 ja 67 kohta) ja tuomio Association France Nature Environnement, 33 kohta.

[79] Tuomio 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, 177 kohta) ja Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskeva tuomio, 84 kohta.

[80] Sen kirjallisten huomautusten 50 kohta.

[81] Bund Naturschutzin kirjallisten huomautusten s. 25, jossa viitataan Bundesverwaltungsgerichtin 25.10.1979 antamaan tuomioon 2 N 1/78 – BVerwGE 59, 48–56, 11 kohta. Istunnossa Saksan hallitus ja Landesanwaltschaft Bayern kiistivät, että kyseistä oikeuskäytäntöä voitaisiin soveltaa nyt käsiteltävään asiaan.

[82] Tuomion 59–63 kohta. Vastaavasti tuomion Association France Nature Environnement 43 kohta.

134. Mielestäni ei ole täysin osoitettu, että luonnon- ja maisemansuojelualueita koskevien asetusten mahdollinen pätemättömyys tai tehokkaan vaikutuksen menettäminen [83] (sen vuoksi, ettei niille ole tehty etukäteen strategista ympäristöarviointia) aiheuttaisi vääjäämättä niin vakavan lainaukon, että se vaarantaisi ympäristönsuojelun. Tätä vastaan voidaan esittää useita perusteluja:

– tämä ei vaikuta alueisiin, jotka on suojeltu ennen SYA-direktiivin voimaantuloa vuonna 2004

– vuoden 2004 jälkeen suojelluilla alueilla asetusten, jotka on hyväksytty tekemättä etukäteen strategista ympäristöarviointia, tehokkaan vaikutuksen menettäminen (tai mahdollinen pätemättömyys) voidaan neutralisoida ainakin osittain soveltamalla aiempia suojelusäännöksiä, kuten olen jo todennut

– vaikka – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa – asetukset, jotka on hyväksytty tekemättä etukäteen strategista ympäristöarviointia mutta joista ei ole aikanaan nostettu suoraa kannetta, voidaan riitauttaa välillisellä keinolla (lainvastaisuusväite tai liitännäinen oikeussuojakeino), ei ole näytetty toteen, että kyseisen oikeussuojakeinon päätteeksi annettavalla tuomiolla olisi erga omnes -vaikutus [84]

– liittovaltion ja osavaltioiden säännökset, joilla SYA-direktiivin sisältö pannaan täytäntöön, ovat edelleen sitovia, ja niillä on mahdollisuus pysäyttää ympäristölle haitallisten hankkeiden toteuttaminen

– myös alakohtaisen lainsäädännön mukaiset ympäristöä mahdollisesti vahingoittavan toiminnan valvontamekanismit pysyvät voimassa soveltamalla kaavoitukseen ja rakentamiseen, vesienhoitoon, kaivostoimintaan, kaivuutöihin ja maansiirtoihin, maatalouteen, metsänhoitoon, matkailuun ja muihin vastaaviin toimintoihin liittyviä normeja.

IV Ratkaisuehdotus

135. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtille seuraavasti:

1) Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että sen soveltamisalaan ei kuulu luonnon ja maiseman suojelemisesta annettu asetus, jossa säädetään yleisistä kielloista, joihin liittyy vapautusta koskeva mahdollisuus, sekä lupavelvoitteista mutta jossa ei vahvisteta tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU liitteissä I ja II mainittujen hankkeiden sisältöä, valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevia riittävän yksityiskohtaisia sääntöjä, vaikka siinä säädetään tietyistä toimenpiteistä, jotka liittyvät kyseisissä hankkeissa tarkoitettuihin toimiin.

[83] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on ratkaista, seuraako siitä, ettei ennen asetuksen antamista tehty strategista ympäristöarviointia, kansallisen oikeuden mukaan asetuksen pätemättömyys vai ainoastaan sen tehokkaan vaikutuksen menettäminen.

[84] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen arvioitua kyseessä olevaa asetusta koskevan muotovirheen sen on ratkaistava, mitkä ovat sellaisessa riita-asiassa annetun tuomion vaikutukset, jossa on kyse yksittäisen hankkeen lupa- tai hyväksymispäätöksen epäämisestä: onko sillä erga omnes -vaikutus vai rajoittuuko sen vaikutus ainoastaan kyseessä olevaan *välilliseen* oikeussuojakeinoon. Viittaan tältä osin Aalterin ja Nevelen tuulivoimaloita koskevan ratkaisuehdotukseni 125–130 kohtaan.

2) Direktiivin 2001/42 3 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, ettei sitä sovelleta luonnon ja maiseman suojelemisesta annettuun asetukseen, joka ei ole suunnitelma tai ohjelma, jolla on merkittäviä ympäristövaikutuksia muilla kuin kyseisen artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilla aloilla, koska se ei sisällä direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II mainittujen hankkeiden sisältöä, valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevia riittävän yksityiskohtaisia sääntöjä.