JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
13 päivänä lokakuuta 1998 *

1. Nyt esillä olevassa asiassa komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan eikä tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY [1] 12 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kyseisen direktiivin täydellisen ja asianmukaisen noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

2. Kyseisessä 12 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kolmen vuoden kuluessa sen tiedoksi antamisesta. Direktiivi on annettu tiedoksi 3.7.1985.

3. Vaikka Portugalin tasavalta liittyikin Euroopan yhteisöihin vasta 1.1.1986 alkaen, sen oli liittymisasiakirjan [2] 392 ja 395 artiklan perusteella saatettava direktiivin täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet voimaan samanaikaisesti muiden jäsenvaltioiden kanssa eli 3.7.1988.

4. Portugalin hallitus toimitti komissiolle eri kirjeillä säädöksiä, joilla direktiivi oli pyritty saattamaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ja erityisesti 6.6.1990 annetun asetuksen (Decreto-Lei) nro 186/90.

5. Komissio katsoi, ettei direktiiviä ollut saatettu näillä säädöksillä täydellisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä, minkä vuoksi se ilmoitti 25.1.1993 Portugalin hallitukselle syyt, joiden vuoksi se katsoi, ettei direktiiviä ollut pantu täytäntöön täydellisesti, ja kehotti EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti Portugalin hallitusta esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.

6. Portugalin hallitus toimitti huomautuksensa eri kirjeillä ja mainitsi erityisesti erään uuden säädöksen antamisesta.

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 175, s. 40.

2 — Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehty asiakirja (EYVL 1985, L 302, s. 23).

7. Komissio katsoi, että tähän uuteen säädökseen sisältyi tyydyttävä vastaus yhden sen esittämän väitteen osalta, minkä vuoksi se luopui tästä väitteestä, mutta lähetti sitä vastoin Portugalin tasavallalle 6.8.1996 perustellun lausunnon niiden väitteiden osalta, joista se ei ollut luopunut.

8. Portugalin tasavalta vastasi 17.12.1996 päivätyllä kirjeellään, jossa se ilmoitti sellaisen työryhmän asettamisesta, jonka tavoitteena oli valmistella tarpeelliset säädökset komission esille nostamien ongelmien ratkaisemiseksi.

9. Koska komissiolle ei toimitettu näitä säädöksiä, se nosti 15.4.1997 nyt esillä olevan kanteen.

10. Komissio esitti kanteessaan yhdeksän kanneperustetta Portugalin lainsäädäntöä vastaan.

11. Portugalin tasavalta toimitti 23.10.1997 yhteisöjen tuomioistuimelle 8.10.1997 annetun asetuksen (Decreto-Lei) nro 278/97 sekä 10.10.1997 annetun asetuksen (Decreto-Regulamentar) nro 42/97, joilla molemmilla on muutettu tiettyjä direktiivin täytäntöön panemiseksi aiemmin annettuja säädöksiä.

12. Nämä säädökset tutkittuaan komissio ilmoitti peruuttavansa kanteensa osittain ja vetoavansa enää yhteen ainoaan kannekirjelmässä esitettyyn kanneperusteeseen eli sen II osan 17 kohdan i alakohdassa esitettyyn. Tässä kanneperusteessaan komissio katsoo Portugalin tasavallan menetelleen yhteisön oikeuden vastaisesti siinä, että asetuksen nro 186/90 11 §:n 2 momentin mukaan kyseistä asetusta ei sovelleta hankkeisiin, joita koskeva lupamenettely oli käynnissä tämän asetuksen tullessa voimaan eli 7.6.1990.

13. Kanteen osittaista peruuttamista koskevassa kirjeessään komissio toteaa, että "edellä mainituilla asetuksilla (Decreto-Lei ja Decreto-Regulamentar) ei lopeteta sitä yhteisön oikeuden rikkomista, mikä kannekirjelmän II.17. i kohdassa on todettu, koska sekä jo muutetussa kansallisessa lainsäädännössä että säädöksissä, joilla kansallista lainsäädäntöä ollaan muuttamassa eli asetuksen nro 186/90 11 §:n 2 momentissa ja asetuksen nro 278/97 3 §:ssä jätetään direktiivin mukaisten velvoitteiden soveltamisalan ulkopuolelle nimenomaisesti hankkeet, joita koskevat lupahakemukset on tehty ennen kyseisten kansallisten säädösten voimaantuloa mutta 3.7.1988 jälkeen (ajankohta, jolloin direktiivin säännöksiä alettiin sen 2 ja 12 artiklan mukaan soveltaa). Komissio vaatii siis edelleen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista tämän kanneperusteen osalta *sen mukaisesti kuin se on kannekirjelmässä esitetty* sekä yhteisöjen tuomioistuimen tämän alan oikeuskäytäntöön viitaten — — ".

14. Huolimatta siitä, että tämä kirje on hieman epäselvä, sitä ei mielestäni pidä tulkita siten, että siinä olisi esitetty uusi kanneperuste asetuksen nro 278/97 3 §:n 2 momenttia vastaan,

jossa myös säädetään, että tiettyjä siihen sisältyviä, asetusta nro 186/90 muuttavia säännöksiä sovelletaan vain hankkeisiin, joita koskeva lupahakemus on tehty asetuksen nro 278/97 voimaantulon jälkeen. Komissiolla ei olisi tietenkään oikeutta toimia näin, koska kyse olisi uudesta vaatimuksesta, jota ei ole esitetty oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä ja kanteessa.

15. Väite koskee siten vain hankkeita, joita koskeva lupamenettely oli käynnissä 7.6.1990. On kuitenkin selvää, että kanteen kohteena olevaa säännöstä eli asetuksen nro 186/90 11 §:ää ei ole muutettu vuonna 1997 annetuilla säädöksillä.

16. Portugalin hallitus myöntää, että kyse on ollut direktiivin "täytäntöönpanolle säädetyn määräajan selvästä noudattamatta jättämisestä". Portugalin tasavalta vetoaa kuitenkin oikeusvarmuutta ja lainsäädännön taannehtivan soveltamisen kieltoa koskevien periaatteiden noudattamiseen kiistääkseen kanteen perusteltavuuden. Vastaajana olevan hallituksen mukaan Portugalin oikeusjärjestyksen yleisen, siviililain 12 §:ään sisältyvän periaatteen mukaan lakia sovelletaan vain tuleviin tapahtumiin. Kaikkia tästä periaatteesta tehtäviä poikkeuksia on harkittava vakavasti edellä mainittujen periaatteiden valossa, ja yksityisten oikeussubjektien oikeudellisesti suojattuja intressejä tai perusteltuja odotuksia ei missään tapauksessa voida vaarantaa.

17. Se lisää, että asetuksen nro 186/90 11 §:ssä tarkoitettuja hankkeita eli niitä, joita koskeva lupahakemus on tehty 3.7.1988 jälkeen mutta ennen kansallisten säädösten voimaantuloa, ei ole monta ja että niistä kaikista on tehty ympäristövaikutuksia koskeva selvitys.

18. Portugalin tasavalta huomauttaa pitäneensä asetuksen nro 278/97 osalta huolta siitä, että taannehtivan soveltamisen ulkopuolelle on jätetty ainoastaan sellaiset säännökset, joilla puututtaisiin vakavalla tavalla sellaisten yksityisten oikeussubjektien laillisiin oikeuksiin ja perusteltuihin odotuksiin, joita asianomaisesta lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet koskevat.

19. Portugalin tasavalta katsoo siten, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamisessa tämän kanneperusteen osalta ei olisi mitään mieltä, koska lainsäädännön taannehtiva soveltaminen kielletään Portugalin oikeusjärjestyksessä silloin kuin se merkitsisi yksityisten oikeussubjektien oikeuksien ja perusteltujen odotusten loukkaamista.

20. Näitä perusteluja ei voida hyväksyä. Asiassa Bund Naturschutz in Bayern ym. annetusta tuomiosta [3] ilmenee näet, ettei direk-

3 — Asia C-396/92, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3717, 18 kohta); ks. vastaavasti asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2189, 33 kohta) ja asia C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, tuomio 18.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3923, 22 kohta).

tiiviä voida tulkita siten, että siinä annettaisiin jäsenvaltioille lupa jättää ympäristövaikutusten arviointivelvollisuuden ulkopuolelle sellaiset hankkeet, joita koskevat lupamenettelyt on aloitettu määräajan päättymispäivän eli 3.7.1988 jälkeen.

21. Jos Portugalin hallitus pyrkii näillä perusteluilla tukeutumaan kansallisen lainsäädäntönsä asettamiin vaatimuksiin välttääkseen yhteisön oikeudessa sille asetettuja velvoitteita, sille on annettava yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön perustuva vastaus, eli että jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, miksi se ei ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja.

22. Lisään vielä, että vaikka Portugalin hallituksen tarkoituksena olisi ollut vedota yhteisön oikeuteen sisältyviin oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteisiin, sen väitteet eivät olisi sittenkään olleet asian kannalta merkityksellisiä. Vaikka jäsenvaltion on pannessaan täytäntöön yhteisön oikeuden säännöksiä toimittava yhteisön oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita noudattaen, tämän velvollisuuden rajat ovat löydettävissä näistä oikeusperiaatteista itsestään. Yhtäältä on todettava, että näiden oikeusperiaatteiden vaikutukset kohdistuvat julkisen vallan ja yksityisten oikeussubjektien välisiin suhteisiin, joista nyt esillä olevassa asiassa ei ole millään tavalla kyse, koska ainoa kysymys on se, voiko komissio vaatia perustellusti, että Portugalin tasavallan todetaan jättäneen noudattamatta sille direktiivissä säädettyjä velvoitteita. Toisaalta on vaikea ymmärtää, miten se, että käsiteltävinä oleviin lupahakemuksiin sovelletaan sittemmin asetettuja vaatimuksia, voisi loukata oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatetta, sellaisina kuin näiden periaatteiden ulottuvuus on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä määritelty. Kuten komissio on vastauskirjelmässään huomauttanut, "niin kauan kuin esitetyistä hankkeista ei ole tehty hallinnollista lupapäätöstä, rakennuttajat eivät voi vielä vedota saavutettuihin oikeuksiin".

23. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevassa oikeudenkäynnissä, joka on luonteeltaan objektiivinen, ei voida hyväksyä sitä, että jäsenvaltio, joka ei ole toiminut sille asetetussa määräajassa, voisi itse itselleen aiheuttamansa tilanteen vuoksi linnoittautua yksityistä oikeussubjektia suojelevien periaatteiden taakse välttääkseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamisen, johon komission esittämät objektiiviset tiedot johtavat.

24. Katson näin ollen, että komission kanne on perusteltu ja että se on syytä hyväksyä.

25. Katson lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuimen on velvoitettava Portugalin tasavalta korvaamaan oikeudenkäyntikulut yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 5 kohdan mukaisesti, kuten komissio on vaatinut.

Ratkaisuehdotus

26. Ehdotan siten, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY 12 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kyseisen direktiivin täydellisen ja asianmukaisen noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä;

— velvoittaa Portugalin tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.