JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER

11 päivänä tammikuuta 2000 *

1. Luxemburgin valtio on haastanut Luxemburgissa sijaitsevien, jakamattomassa yhteisomistuksessa olevien viljelykelpoisten maa-alueiden omistajat Berthe Linsterin, Aloyse Linsterin ja Yvonne Linsterin (jäljempänä vastaajat) oikeuteen asiassa, joka koskee maan pakkolunastusta yleiseen tarpeeseen Luxemburgin valtion eteläosan Saksan tieverkkoon yhdistävän moottoritieosuuden rakentamiseksi.

2. Vastaajat vastustavat pakkolunastusta ja vetoavat oikeudellisena perusteena siihen, että suurherttuan antama asetus, jonka nojalla kyseessä olevan tieyhteyden linjauksesta päätettiin, on laiton. He toteavat, että ennen kyseisen asetuksen hyväksymistä ei ollut suoritettu 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY [1] säännösten mukaista hankkeen ympäristövaikutusten arviointia ja että tätä direktiiviä ei ollut säädetyssä määräajassa pantu kokonaisuudessaan täytäntöön. [2]

3. Näin ollen on jälleen kerran esitetty kysymys, joka koskee kansalliseen oikeuteen kuuluvan säädöksen yhteensopivuutta täytäntöönpanematta jätetyn yhteisön direktiivin kanssa. Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, jota on pyydetty ratkaisemaan, sovelletaanko kyseistä direktiiviä sen käsiteltävänä olevassa asiassa ja mitkä ovat tällaisen sovellettavuuden edellytykset, pyytää yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan erityisesti, edellyttääkö direktiivin 85/337/ETY soveltaminen, että sen välitön oikeusvaikutus osoitetaan ennakkoon, vai tutkitaanko hankkeen laillisuus direktiivin kannalta ilman, että välttämättä vaaditaan tällaista osoittamista.

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Direktiivi 85/337/ETY*

4. Direktiivin 1 artiklassa, jossa määritellään direktiivin kohde ja rajataan sen soveltamisala, säädetään seuraavaa:

"1. Tämä direktiivi koskee sellaisten julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia, joilla todennä-

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40; jäljempänä direktiivi tai direktiivi 85/337/ETY).

2 — Tämä seikka ilmenee nimenomaisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämästä ensimmäisestä ennakkoratkaisukysymyksestä. Totean tältä osin, että Luxemburgin valtion todettiin EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla asiassa C-313/93, komissio v. Luxemburg, 13.4.1994 annetussa tuomiossa (Kok. 1994, s. I-1279) laiminlyöneen direktiivin 85/337/ETY täytäntöönpanon säädetyssä määräajassa.

köisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

— —

5. Tätä direktiiviä ei sovelleta hankkeisiin, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, mikäli tämän direktiivin tavoitteet, mukaan lukien tietojen antaminen, on otettu huomioon säätämismenettelyssä."

5. Direktiivin 4 artiklassa mainitaan hankkeet, joihin direktiivin säännöksiä sovelletaan. Sen 1 kohdan mukaan liitteessä I mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet arvioidaan 5—10 artiklan mukaisesti, jollei direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa [3] säädetystä muuta johdu.

6. Liitteessä I todetaan seuraavaa:

"Hankkeet, joita tarkoitetaan 4 artiklan 1 kohdassa

3 — Direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltiot oikeutetaan poikkeustapauksissa olemaan soveltamatta direktiivin säännöksiä tiettyihin hankkeisiin ja säädetään tätä vapauttamista koskevista menettelytavoista sekä vaihtoehtoisista arviointi- ja tiedonantotoimenpiteistä, jotka voivat korvata yhteisen oikeuden mukaisen järjestelmän.

— —

7. Moottoriteiden, moottoriliikenneteiden ([1]) — — rakentaminen — —

([1]) 'Moottoriliikennetiellä' tarkoitetaan tässä direktiivissä 15 päivänä marraskuuta 1975 tehdyssä Euroopan sopimuksessa liikenteen kansainvälisistä pääväylistä käytettyä määritelmää."

7. Direktiivin 5 ja 6 artiklassa täsmennetään järjestelmä, jonka mukaisesti direktiivin soveltamisalaan kuuluvista hankkeista on annettava tietoja ja kuultava yleisöä, jota hanke koskee. Nämä artiklat koskevat muun muassa jäsenvaltioille kuuluvia tehtäviä annettaessa hankkeesta tietoja, joita hankkeen toteuttajan on toimitettava väestölle, menettelytapoja näitä tietoja annettaessa, annettavien tietojen luonnetta ja kuulemisvelvollisuutta, jota jäsenvaltioiden tulee noudattaa.

8. Direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Niiden hankkeiden osalta, joiden ympäristövaikutukset on 4 artiklan mukaan arvioitava 5—10 artiklan mukaisesti, jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi,

että hankkeen toteuttaja toimittaa asianmukaisessa muodossa liitteessä III tarkemmin määritellyt tiedot silloin, kun:

a) jäsenvaltiot pitävät tietoja tärkeinä lupamenettelyn kyseisessä vaiheessa sekä tietyn hankkeen tai hanketyypin erityisluonteen ja todennäköisesti vaikutuksen kohteena olevan ympäristön erikoispiirteiden vuoksi;

b) jäsenvaltiot katsovat, että hakija voidaan kohtuudella velvoittaa kokoamaan nämä tiedot ottaen huomioon muun muassa kulloisenkin tietämyksen ja kulloisetkin menetelmät.

2. Hankkeen toteuttajan 1 kohdan mukaisesti toimittamissa tiedoissa on oltava ainakin:

— kuvaus hankkeesta, joka sisältää tiedot hankkeen sijainnista, suunnitelmasta ja laajuudesta,

— kuvaus merkittävien haitallisten vaikutusten välttämiseksi, vähentämiseksi ja jos mahdollista parantamiseksi suoritetuista toimenpiteistä,

— tarvittavat tiedot hankkeen pääasiallisten, todennäköisten ympäristövaikutusten yksilöimiseksi ja arvioimiseksi,

— yhteenveto, joka ei ole tekninen, kohdissa 1—3 mainituista tiedoista.

3. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, jos ne pitävät sitä tarpeellisena, että viranomaiset, joilla on asemansa vuoksi hallussaan olennaista tietoa, pitävät sen hankkeen toteuttajan saatavilla."

9. Direktiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"2. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että:

— kaikki lupahakemukset ja 5 artiklan mukaisesti saadut tiedot ovat yleisön saatavilla,

— yleisöllä, jota hanke koskee, on mahdollisuus ilmaista kantansa ennen hankkeen aloittamista.

3. Jäsenvaltiot vastaavat tiedottamisen ja kuulemisen tarkemmasta järjestämisestä, ja siinä yhteydessä voidaan riippuen hankkeen tai sijoituspaikan erityisistä ominaisuuksista

— määritellä yleisö, jota hanke koskee;

— täsmentää paikat, joissa tieto on saatavilla;

— yksilöidä tavat, joilla yleisölle tiedotetaan, esimerkiksi ilmoituksia jakamalla tietyllä alueella ja ilmoittamalla paikallisissa sanomalehdissä, järjestämällä näyttelyitä suunnitelmien, piirustusten, taulujen, kaavioiden ja mallien esittämiseksi;

— määritellä, millä tavoin yleisöä on kuultava, esimerkiksi kirjallisten lausuntojen tai julkisten kuulemistilaisuuksien avulla;

— asettaa sopivat määräajat asian käsittelyn eri vaiheille sen varmistamiseksi, että päätös tehdään kohtuullisessa ajassa."

B *Kansallinen oikeus*

10. Päätieverkoston ja tienrakennusrahaston luomisesta 16.8.1967 annetun lain [4] 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Hallitus oikeutetaan toteuttamaan päätieverkosto 6 §:ssä mainitun yleissuunnitelman ja niiden suunnitelmien mukaisesti, joista säädetään 9 §:n nojalla annettavassa suurherttuan asetuksessa. Tämän tieverkoston rakennustyöt katsotaan tehtäviksi yleiseen tarpeeseen."

11. Saman lain 6 §:ssä on luettelo rakennettavista teistä. Tässä pykälässä, sellaisena kuin se on muutettuna 31.7.1995 annetulla lailla, [5] säädetään seuraavaa:

"Päätieverkoston toteuttamista koskeva yleissuunnitelma on seuraavanlainen. Tässä mainittujen paikkakuntien nimet eivät

4 — Loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, Mémorial A — 57, 1967, s. 868, parlamentin asiakirja 1209.

5 — Laki, jolla muutettiin ja täydennettiin 16.8.1967 annettua lakia (Mémorial A — 73, 1995, s. 1810, parlamentin asiakirja 3929; oikaisu — 88, 25.10.1995, s. 2058).

välttämättä osoita varsinaisia paikkakuntia, vaan niiden lähialueita:

— —

— kaivosteollisuusalueen pääpaikkakunnat Rodangesta Bettembourgiin toisiinsa yhdistävä eteläinen kehätie, sen liittäminen olemassa olevaan moottoritieverkkoon, yhteydet tältä kehätieltä alueen tärkeimpiin teollisuuspaikkoihin sekä sen yhdistäminen Saksan ja Belgian rajoilla kyseisten maiden tieverkkoon;

— — ."

12. Saarin moottoritien linjaus määriteltiin pakkolunastettavia maita koskevien maankäyttösuunnitelmien ja näiden alueiden omistajaluettelon hyväksymisestä Saarin alueelle johtavan moottoritien II osuuden, Hellange—Mondorf-les-Bains, rakentamista varten 21.11.1996 annetulla suurherttuan asetuksella. [6]

6 — Mémorial A 1996, s. 2468.

II Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäynti

13. Pakkolunastaminen perustuu 16.8.1967 annettuun lakiin, sellaisena kuin se on muutettuna 31.7.1995 annetulla lailla, jossa säädetään päätieverkosto-hankkeen sisällyttämisestä päätieverkoston toteuttamista koskevaan yleissuunnitelmaan, sekä 21.11.1996 annettuun suurherttuan asetukseen, jolla maankäyttösuunnitelmat hyväksyttiin.

14. Tribunal d'arrondissement de Luxembourg on todennut, että vuoden 1995 lailla lisättiin 16.8.1967 annettuun lakiin 14 bis §, jonka ensimmäisessä momentissa säädetään seuraavaa: "Rakennushankkeen sisällyttäminen tämän lain säännöksiin edellyttää tätä ennen tehtävää selvitystä hankkeen vaikutuksista luontoon ja ihmisten ympäristöön."

Tribunal d'arrondissement de Luxembourgin mukaan parlamentin julkisten töiden valiokunta katsoi, ettei 14 bis §:ää ollut sovellettava aiottuun hankkeeseen, mutta "— — että [tämän säännöksen] henkeä [oli] noudatettu kyseisen tieyhteyden rakentamisen osalta ja ettei [ollut] syytä

soveltaa 14 bis §:ssä säädettyä menettelyä".[7] Lainsäätäjä katsoi näin ollen, että velvollisuus 14 bis §:ssä säädetyn hankkeen vaikutusta koskevan selvityksen laatimiseen ei koskenut yhteyshanketta Saksan tieverkkoon.

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on lisäksi täsmentänyt, että tällä pykälällä sekä sen toteuttamisesta 31.10.1995 annetulla suurherttuan asetuksella on tarkoitus panna direktiivi 85/337/ETY täytäntöön tulevien vuoden 1967 lain alaisuuteen kuuluvien hankkeiden osalta ja niissä säädetään hankkeiden vaikutuksia koskevien selvitysten laatimisesta sekä yleisön kuulemismenettelystä.[8]

15. Tribunal d'arrondissement de Luxembourg on selvästi todennut, että se katsoo pakkolunastusmenettelyn laillisuuden edellyttävän, että 31.7.1995 annettu laki ja 21.11.1996 annettu suurherttuan asetus ovat yhteensopivia direktiivin 85/337/ETY kanssa, joten sen tehtävänä on tutkia, onko hankkeen vaikutus selvitetty ja yleisöä kuultu tämän direktiivin säännösten mukaisesti.[9]

7 — Luxemburgin valtion mukaan "hallitus ryhtyi huomattaviin toimenpiteisiin yleisölle tiedottamiseksi ja yleisten kokousten järjestämiseksi — —" (kirjallisten huomautusten 16 kohta). Lisäksi Luxemburgin parlamentin 13.7.1995 hyväksymästä ponnesta ilmenee, että " — — hallitus teetti vertailevia selvityksiä pohjoisen ja eteläisen vaihtoehdon välillä Aspeltin, Frisangen ja Hellangen paikkakuntien maantieteellisen sijainnin osalta ja että nämä selvitykset koskevat samalla kertaa sekä luontoa että ihmisten ympäristöä ja molempien vaihtoehtojen tehokkuutta liikenteen poistumisen osalta" (Luxemburgin valtion kirjallisten huomautusten liitteessä C oleva toinen perustelukappale).

8 — Ennakkoratkaisupyyntö, s. 11.

9 — Ennakkoratkaisupyyntö, s. 11.

III Ennakkoratkaisukysymykset

16. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo tarpeelliseksi esittää yhteisöjen tuomioistuimelle useita eri kysymyksiä tutkiakseen riidanalaisten säädösten yhteensopivuuden direktiivin 85/337/ETY kanssa. Näistä kysymyksistä kaksi ensimmäistä liittyvät direktiivin sovellettavuuteen ja sen mahdolliseen välittömään oikeusvaikutukseen, kun taas loput neljä koskevat direktiivin sisällöllistä tulkintaa.

"1) Onko ETY:n perustamissopimuksen 177 ja 189 artiklaa tulkittava siten, että tuomioistuin, jonka päätökseen ei voida kansallisen oikeuden mukaan hakea muutosta ja jonka tutkittavaksi on saatettu yleiseen tarpeeseen tapahtuvaa, yksityiselle kuuluvan kiinteän omaisuuden pakkolunastusta koskevan menettelyn laillisuus, voi todeta, ettei moottoritien rakentamisesta aiheutuvia ympäristövaikutuksia ole arvioitu tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY 5 artiklan 1 kohdassa edellytetyllä tavalla direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun moottoritiehankkeen osalta ja että 5 artiklan mukaan hankittuja tietoja ei ole asetettu yleisön saataville ja että yleisöllä, jota hanke koskee, ei ole 6 artiklan 2 kohdan vastaisesti ollut mahdollisuutta ilmaista kantaansa ennen hankkeen aloittamista, vaikka direktiiviä ei ole kokonaan saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä siitä huolimatta, että tätä varten säädetty määräaika on päättynyt, vai edellyttääkö näiden seikkojen toteaminen direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen arvioimista siten, että tuomioistuimen on esitettävä Euroo-

pan yhteisöjen tuomioistuimelle sitä koskeva kysymys?

2) Jos yhteisöjen tuomioistuin vastauksessaan ensimmäiseen kysymykseen katsoo, että tuomioistuimella, jonka päätökseen ei voida hakea muutosta kansallisen oikeuden mukaan, on velvollisuus esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymys, kysymys on seuraava:

Voidaanko edellä mainittua direktiiviä soveltaa asiassa, joka koskee yksityiselle kuuluvan kiinteän omaisuuden pakkolunastusta yleiseen tarpeeseen, ja voiko pakkolunastusmenettelyn laillisuutta tutkiva tuomioistuin todeta, että ympäristövaikutukset on direktiivin 5 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan 2 kohdan vastaisesti jätetty arvioimatta ja että 5 artiklan mukaan hankittuja tietoja ei ole asetettu yleisön saataville ja että yleisöllä, jota hanke koskee, ei ole ollut mahdollisuutta ilmaista kantaansa ennen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun hankkeen aloittamista?

3) Onko edellä mainitun direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa mainittu kansallisen lainsäädännön alaan kuuluva säädös itsenäinen yhteisön oikeuden käsite vai onko se määritettävä kansallisen oikeuden mukaan?

4) Jos erityinen kansallisen lainsäädännön alaan kuuluva säädös on itsenäinen yhteisön oikeuden käsite, onko parlamentin julkisen käsittelyn jälkeen säätämää oikeusnormia pidettävä direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuna kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvana säädöksenä?

5) Onko edellä mainitun direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu hanke, josta on säädetty yksityiskohtaisesti erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, itsenäinen yhteisön oikeuden käsite vai onko se määritettävä kansallisen oikeuden mukaan?

6) Jos direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu hanke, josta on säädetty yksityiskohtaisesti erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, on itsenäinen yhteisön oikeuden käsite, onko hanketta, josta on säädetty parlamentin julkisen käsittelyn jälkeen tehdyllä parlamentin päätöksellä ja joka koskee moottoritien rakentamista kahden muun tien liittämiseksi toisiinsa, pidettävä hankkeena, johon ei sovelleta direktiiviä, kun rakennettavan moottoritien linjausta ei ole päätöksessä vahvistettu?"

IV Ensimmäinen ja toinen kysymys

17. Kaksi ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä koskevat niitä edellytyksiä, joiden on oltava olemassa direktiivin

85/337/ETY soveltamiseksi nyt esillä olevassa asiassa, minkä vuoksi nämä kysymykset on syytä tutkia yhdessä.

18. Direktiivin välitön oikeusvaikutus on nimittäin keskeinen seikka näissä kysymyksissä. Niihin liittyy myös tuomioistuimen velvollisuus tai vapaus esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymys täytäntöönpanematta jätetyn direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen olemassaolon tai puuttumisen määrittämiseksi, mikäli sellaisen vaikutuksen ennakkoon tapahtunut toteaminen olisi edellytyksenä direktiivin soveltamiselle.

19. Esitetyistä kysymyksistä ilmenee tarkemmin, että Tribunal d'arrondissement de Luxembourg haluaa saada selvennyksen seuraaviin eri seikkoihin, jotka vastaavat yhtä montaa yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyä kysymystä.

20. Ensiksikin ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy, voiko kansallinen tuomioistuin silloin, kun sen tutkittavaksi on saatettu kansallisen oikeuden normin yhteensopivuus säädetyssä määräajassa täytäntöönpanematta jätetyn direktiivin kanssa, soveltaa kyseisen direktiivin säännöksiä tutkimatta, onko niillä välitön oikeusvaikutus vai edellyttääkö näiden säännösten soveltaminen, että tällaisen vaikutuksen olemassaolo sen kansallisessa oikeudessa todetaan ennakkoon.

21. Toiseksi Tribunal d'arrondissement de Luxembourg haluaa tietää, onko sillä tässä jälkimmäisessä tapauksessa velvollisuus esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntö sen selvittämiseksi, ovatko asiassa merkitykselliset direktiivin säännökset sellaisia, että niillä on välitön oikeusvaikutus.

22. Lopuksi ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy, onko direktiivin 85/337/ETY 5 artiklan 1 kohdalla ja 6 artiklan 2 kohdalla tällaisessa tapauksessa välitön oikeusvaikutus siten, että näitä kohtia voidaan soveltaa nyt kyseessä olevassa asiassa.

23. Ensimmäinen kysymys, josta riippuvat seuraaviin kysymyksiin annettavat vastaukset, on epäilemättä tärkein, sillä se synnyttää periaatekysymyksen, joka liittyy yhteisön oikeuden tosiasiallisen soveltamisen edellytyksiin.[10] Nämä edellytykset määräytyvät niiden erityisen monimutkaisten suhteiden perusteella, jotka ovat olemassa täytäntöönpanematta jätettyjen direktiivien ja niille tietyin edellytyksin annettavissa olevan välittömän oikeusvaikutuksen välillä. Tulemme näkemään, että nämä suhteet voivat ilmetä erityisessä valossa silloin, kun kansallisen tuomioistuimen tutkittavaksi on saatettu kansallisen oikeusnormin laillisuus.

Täytäntöönpanematta jätettyjen direktiivien välitön oikeusvaikutus

24. Tiedämme, että yhteisön oikeus on olennainen osa kunkin jäsenvaltion alueella

10 — Yleisenä selvityksenä keinoista, joilla varmistetaan ympäristöä koskevan yhteisön oikeuden tehokas vaikutus, ks. Pâques, M., "Trois remèdes à l'inexécution du droit communautaire: efficacité de l'environnement?", *Revue de droit international et de droit comparé*, 1996, s. 135.

sovellettavaa oikeusjärjestystä [11] ja että yhteisön oikeusnormin vaikutukset kansalliseen oikeuteen eivät periaatteessa edellytä kansallisten oikeusnormien antamista. [12]

25. Vaikka tämä perusperiaate pätee etenkin perustamissopimuksen määräysten suuren osan, [13] asetusten [14] ja päätösten [15] osalta, direktiivien erityisluonne on herättänyt enemmän keskustelua. Koska direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot, [16] direktiivien välittömän oikeusvaikutuksen hyväksyminen jäsenvaltioiden oikeudessa ei ole ollut itsestään selvää, ja välttämätöntä tarvetta taata yhteisön oikeuden tehokkuus on rajoittanut joka tapauksessa lähtökohtaisesti itse niiden säädösten luonne, joilla yhteisön oikeutta on tarkoitus toteuttaa.

26. Kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu täytäntöönpanematta jätetyn direktiivin soveltamisalaan kuuluva asia, joutuu epävarmaan tilanteeseen, joka on omiaan vahingoittamaan yhteisön oikeuden tehokasta vaikutusta, jos sen on sovellettava oikeusnormia, jonka oikeusvaikutuksilla on etusija, mutta niitä rajoittaa se, että toimivaltainen viranomainen ei ole saattanut oikeusnormia osaksi kansallista oikeusjärjestystään.

27. Perustamissopimusten järjestelmän perusteella syntyneille oikeusnormeille on jo lähtökohtaisesti niiden antamisesta lähtien ominaista, että niillä muutetaan jäsenvaltioiden oikeuksien oikeudellista järjestelyä, minkä vuoksi on perusteltua, että niiden täytäntöönpanon esteet poistetaan. Direktiivin osalta vaikeutena on kuitenkin se, että este aiheutuu jäsenvaltioiden laiminlyönnistä samalla, kun tähän ryhmään kuuluvan säädöksen luonteen vuoksi sen tehokas oikeusvaikutus riippuu juuri kansallisessa oikeudessa toteutettavasta toimesta.

28. Niinpä pyrkimykset sen toteamiseksi, että täytäntöönpanematta jätetyn direktiivin säännöksillä on sellaisenaan oikeusvaikutuksia, kohtaavat useita vastaväitteitä.

29. Ensiksikin on olemassa vaara, ettei oteta huomioon direktiivien erityisluonnetta, joka perustuu tarpeeseen antaa jäsenvaltioille harkintavaltaa yhteisön oikeuden toteuttamisessa asettamalla niille kuitenkin samalla täsmälliset ja sitovat tavoitteet. Vaikka rajat yhteisön erityyppisten säädösten välillä eivät aina ole selkeitä varsinkaan silloin kun direktiivit ovat tarkkuudeltaan vastaavaa tasoa kuin

11 — Asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978 (Kok. 1978, s. 629; Kok. Ep. IV, s. 73).

12 — Muistettakoon periaatetta koskeva perustelu asiassa 26/62, Van Gend & Loos, 5.2.1963 annetussa tuomiossa (Kok. 1963, s. 1; Kok. Ep. I, s. 161): "yhteisö muodostaa kansainvälisessä oikeudessa uuden oikeusjärjestyksen, jonka hyväksi jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereeneja oikeuksiaan, vaikkakin rajatuilla aloilla; tämän oikeusjärjestyksen oikeussubjekteja ovat sekä jäsenvaltiot että niiden kansalaiset. Sen vuoksi jäsenvaltioiden lainsäädännöstä riippumattomalla yhteisön oikeudella yksityisille perustetaan velvoitteiden lisäksi oikeuksia, joista tulee osa heidän oikeudellista asemaansa".

13 — Esim. edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Van Gend & Loos ja asia 6/64, Costa, tuomio 15.7.1964 (Kok. 1964, s. 1141; Kok. Ep. I, s. 211).

14 — EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan toisessa kohdassa (josta on tullut EY 249 artiklan toinen kohta) määrätään nimittäin, että asetusta sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

15 — Asia 9/70, Grad, tuomio 6.10.1970 (Kok. 1970, s. 825; Kok. Ep. I, s. 483).

16 — Perustamissopimuksen 189 artiklan kolmas kohta.

asetukset tai silloin kun asetusten toteuttaminen edellyttää tiettyä määrää täytäntöönpanotoimenpiteitä jäsenvaltioiden kansallisessa oikeudessa, perustamissopimusten laatijoiden tahto ja perustamissopimuksen 189 artiklassa määrätty säädösten typologia asettavat vähimmäisvelvollisuuden alun perin tehdyn eron noudattamiseen. [17]

30. Tällainen ero on tehtävä sitäkin suuremmalla syyllä, koska se ilmentää suuressa määrin jäsenvaltioiden ja yhteisön välistä toimivallan jakoa. Tämä toteamus ei lisää halukkuutta sellaisen kannan omaksumiseen, että direktiivejä, jotka ovat lainsäädännöllistä yhteistyötä edellyttäviä säädöksiä, pidettäisiin periaatteessa samankaltaisina kuin asetuksia, jotka ovat suosituimmuusasemassa olevia oikeusnormeja yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvissa toiminnoissa.

31. Lisäksi se, että tuomioistuimelle annettaisiin oikeus soveltaa täytäntöönpanematta jätettyä direktiiviä, merkitsisi tietyin osin, että sille annettaisiin lakiasäätävä tehtävä, ja sen päätös veisi alun perin täytäntöönpanemisesta vastuussa olevien jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta niille varatun aseman. [18]

32. Lopuksi totean, että yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että "— — direktiivi ei sellaisenaan voi luoda velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille ja — — siihen ei näin ollen sellaisenaan voida vedota tällaista henkilöä vastaan", ja kieltänyt tiukasti sellaisen vaikutuksen, josta voitaisiin käyttää nimitystä direktiivien välitön "horisontaalinen" oikeusvaikutus. [19]

33. Yhteisöjen tuomioistuin, joka on joutunut vastatusten saman ongelman kanssa, jonka kansalliset tuomioistuimet tuntevat ja jonka vuoksi ne ovat pakotettuja valitsemaan yhteisön säädösten luokittelun saneleman muodollisen laillisuuden ja yhteisön oikeusnormin tehokasta oikeusvaikutusta koskevan pragmaattisen huolenpidon välillä, on etsinyt tasapainoa vaihtoehdon kahden haaran väliltä. Se on todennut, että tietyissä tarkalleen yksilöitävissä tilanteissa oli mahdollista katsoa, että direktiivin tietyillä säännöksillä on kansallisessa oikeudessa välitön oikeusvaikutus.

34. Välittömän oikeusvaikutuksen antaminen direktiiveille perustui aluksi yksinomaan niille perustamissopimuksen 189 artiklassa määrättyyn *sitovaan vaikutukseen*, minkä vuoksi ei voida katsoa "— — etteivät asianomaiset henkilöt voisi periaatteessa vedota direktiivissä asetettuun velvoitteeseen" [20] ja sen tehokkaa-

17 — Yhteisöjen tuomioistuin katsoo esimerkiksi, että oikeuskäytäntöä, jonka mukaan yksityisillä oikeussubjekteilla on oikeus vedota valtion yksiköihin nähden direktiivien tiettyihin säännöksiin, ei voida ulottaa " — — yksityisten oikeussubjektien välisten suhteiden alueelle[, mikä] merkitsisi sitä, että yhteisöllä olisi toimivalta välittömin oikeusvaikutuksin säätää yksityisiin oikeussubjekteihin kohdistuvia velvoitteita, *vaikka sillä itse asiassa on tämä toimivalta ainoastaan niissä asioissa, joista voi antaa asetuksia*" (asia C-91/92, Faccini Dori, tuomio 14.7.1994, Kok. 1994, s. I-3325, 24 kohta, kursivointi tässä).

18 — Tämän olennaisen tärkeän näkökohdan osalta, joka koskee täytäntöönpanematta jätetyn direktiivin ja vallanjakoperiaatteen välistä suhdetta, ks. Edward, D., "Direct effect, the separation of powers and the judicial enforcement of obligations", *Scritti in onore di G.F. Mancini*, s. 423 ja sitä seuraavat sivut.

19 — Asia 152/84, Marshall, tuomio 26.2.1986 (Kok. 1986, s. 723, 48 kohta; Kok. Ep. VIII, s. 477). Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 17.

20 — Asia 41/74, Van Duyn, tuomio 4.12.1974 (Kok. 1974, s. 1337, 12 kohta; Kok. Ep. II, s. 395). Tässä asiassa annetussa tuomiossa toistetaan lisäksi edellä alaviitteessä 15 mainitussa asiassa Grad annetussa tuomiossa jo omaksuttu yhteisön päätöstä koskenut perustelu, jossa todetaan, että "vaikka asetukset ovatkin 189 artiklan määräysten nojalla välittömästi sovellettavissa ja näin ollen niille ominaisen oikeudellisen luonteen vuoksi omiaan tuottamaan välittömiä oikeusvaikutuksia, ei tästä seuraa, ettei muilla tässä artiklassa tarkoitetuilla säädöksillä voisi olla samanlaisia vaikutuksia" (5 kohta). Tämän perustelun ulottuvuus on selvä: välitöntä oikeusvaikutusta koskeva periaate ei ole varattu vain tietylle säädösryhmälle.

seen vaikutukseen, joka "— — heikentyisi, jos yksityisiä estettäisiin vetoamasta kyseiseen direktiiviin tuomioistuimessa ja jos kansallisia tuomioistuimia estettäisiin ottamasta sitä huomioon osana yhteisön oikeutta." [21]

35. Tämän jälkeen direktiivien poikkeusvaikutuksen pääasialliseksi perustaksi tuli *velvollisuutensa täyttämättä jättäneen jäsenvaltion käyttäytyminen*. Niinpä yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "— — jäsenvaltio, joka ei ole määräajassa toteuttanut direktiivissä säädettyjä täytäntöönpanotoimenpiteitä, ei voi yksityisiä vastaan vedota siihen, että se on jättänyt täyttämättä direktiivin sisältämät velvoitteet". [22]

36. Direktiivien välitön oikeusvaikutus, joka täten rajattiin "vertikaalisiin" oikeusriitoihin eli toisin sanoen riitoihin, joissa yksityinen on vastakkain julkisen viranomaisen kanssa, ei näin ollen lähtökohtaisesti perustu enää ainoastaan positiiviseen oikeussääntöön, jolle on ominaista, että sillä muutetaan oikeudellista järjestelyä; se selittyy myös sillä, että jäsenvaltioille kuuluva tehtävä panna direktiivit täytäntöön siten, että ne saavat täyden oikeusnormin aseman, merkitsee jäsenvaltioille asetettua kieltoa vedota omaksi edukseen sellaiseen keskeneräiseen tilaan, jonka ne ovat itse aiheuttaneet.

37. Jotta sellaisen direktiivin säännöksillä, jota ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, olisi oikeusvaikutuksia, vaaditaan lisäksi, että tietyt edellytykset, jotka osoittavat säännösten olevan täysin liitettävissä kansalliseen sääntelyyn ja niiden olevan näin ollen sovellettavissa ilman muita toimenpiteitä, täyttyvät. Epätäydellisellä oikeusnormilla, jollainen direktiivi olettaman mukaan on, ei täytäntöönpanoa koskevan normin puuttuessa ole lähtökohtaisesti vaikutusta, paitsi jos sen sisältö on nimenomaan sellainen, että se soveltuu selvästi sellaisenaan välittömästi sovellettavaksi.

38. Tilanne on tällainen silloin, kun direktiivin sisältämä velvollisuus on riittävän täsmällinen ja ehdoton. [23] Nämä vaatimukset ovat puhtaasti teknisiä, sillä ne määräytyvät itse arviointitehtävän perusteella, jolloin oletetaan, että oikeussäännön soveltaminen on sitäkin helpompaa, kun ei ole epätietoisuutta sen sisällöstä ja oikeussääntö voi siten synnyttää sellaisenaan oikeusvaikutuksia. [24] Kyseiset vaatimukset rajoittavat myös tuomioistuimen toimivaltaa osoittamalla ne oikeusnormit, joita se voi soveltaa valtuuksiaan ylittämättä. [25]

39. Ehdottomuutta koskeva vaatimus, joka näistä kahdesta edellytyksestä on vähemmän helposti kartoitettavissa, merkitsee sitä, että täytäntöönpanematta jätetyn direktiivin säännös, johon vedotaan, ei saa

21 — Edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Van Duyn, 12 kohta.

22 — Asia 148/78, Ratti, tuomio 5.4.1979 (Kok. 1979, s. 1629, 22 kohta; Kok. Ep. IV, s. 473). Kääntäen voidaan todeta, että yksityisten oikeus vedota tuomioistuimessa direktiiviin jäsenyysvelvoitteensa noudattamatta jättänyttä jäsenvaltiota vastaan on yhteisöjen tuomioistuimen mukaan "vähimmäistae", joka on seurausta direktiivien sitovasta luonteesta (asia 102/79, komissio v. Belgia, tuomio 6.5.1980, Kok. 1980, s. 1473, 12 kohta).

23 — Ks. esim. edellä mainittu asia Ratti ja asia 8/81, Becker, tuomio 19.1.1982 (Kok. 1982, s. 53; Kok. Ep. VI, s. 295).

24 — Ks. Galmot, Y. ja Bonichot, J-C., "La Cour de justice de Communautés européennes et la transposition des directives en droit national", *Revue française de droit administratif*, 4(1), tammi-helmikuu 1988, s. 16.

25 — Ks. Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l'Union et des Communautées européennes*, 2. painos, De Boeck Université, s. 355.

olla etenkään sellainen, että se edellyttää "— — yhteisön toimielinten tai jäsenvaltioiden toimenpiteitä", jotta kyseisellä säännöksellä olisi välitön oikeusvaikutus.[26] Täytäntöönpanoa koskevat tarpeelliset toimenpiteet tai yhteisön tasolla tarpeelliset soveltamistoimenpiteet eivät tarkemmin sanoen ole esteenä direktiivin välittömälle oikeusvaikutukselle silloin, kun sen täytäntöönpanosta vastuussa olevalla viranomaisella ei ole harkintavaltaa tai jopa silloin kun harkintavalta on pelkästään pienentynyt.[27]

40. Sitä vastoin direktiivin ehdollisesta luonteesta aiheutuvan epätarkkuuden vuoksi tuomioistuin ei saa soveltaa direktiiviä niin kauan kuin sitä ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Niinpä on voitu todeta, että "kun jäsenvaltio ei ole pannut täytäntöön 'ehdollista direktiiviä', se on tosin menetellyt virheellisesti, mutta välitöntä oikeusvaikutusta ei voi syntyä, koska kukaan ei tiedä, minkälaista oikeusnormia tulisi soveltaa".[28] Tuomioistuimen tehtävänä ei ole korvata velvoitteensa laiminlyönyttä jäsenvaltiota eikä laatia sen puolesta puuttuvaa oikeussääntöä.

41. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin yleensä viittaa näihin arviointiperusteisiin ennen kuin se lausuu direktiivin välittömästä oikeusvaikutuksesta, näin ei kuitenkaan tapahdu aina.

42. Niinpä on sattunut, että kun yhteisöjen tuomioistuimelle on esitetty juuri direktiivin välitöntä oikeusvaikutusta koskeva kysymys, se on ensin muistuttanut direktiiveihin liittyvästä sitovasta vaikutuksesta ja tarpeesta säilyttää niiden tehokas vaikutus ja tämän jälkeen *hylännyt täsmällisyyden ja ehdottomuuden vaatimukset kiinnittääkseen huomionsa ainoastaan harkintavaltaan, joka jäsenvaltioilla on kyseisen direktiivin perusteella.*[29] Sen sijaan, että yhteisöjen tuomioistuin olisi tarkastellut kyseessä olevien säännösten sisältöä niiden sovellettavuuden toteamiseksi tai epäämiseksi, se on kehottanut kansallista tuomioistuinta "— — toteamaan, onko kansallinen lainsäätäjä pysynyt direktiivissä säädetyn harkintavaltansa rajoissa ottaen huomioon sille varattu oikeus päättää direktiivin täytäntöönpanon muodosta ja keinoista".[30]

43. Tämä uudenlainen suuntaus yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä sen perinteiseen oikeuskäytäntöön verrattuna sai alkunsa asiassa 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, 1.2.1977 annetusta tuomiosta.[31] Kyseinen tuomio annettiin verohallinnon päätöksen riitauttamisesta syntyneen oikeusriidan johdosta. Yhdessä esitetyistä kysymyksistä yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin tulkitsemaan toisen arvonlisäverodirektiivin[32] 11 artiklaa, joka koskee oikeutta vähentää arvonlisävero, joka verovelvolliselta on laskutettu tälle toimitetuista tavaroista. Yhteisöjen tuomioistuin, joka ryhtyi oiko-

26 — Asia 28/67, Molkerei-Zentrale, tuomio 3.4.1968 (Kok. 1968, s. 211; Kok. Ep. I, s. 335). Direktiivissä voidaan säätää muista kuin erityisiä toteuttamistoimenpiteitä koskevista edellytyksistä, kuten edellytyksestä, joka koskee direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä.

27 — Ks. esimerkkinä säännöksistä, jotka "— — eivät jätä sijaa harkintavallan käytölle", asia 271/82, Auer, tuomio 22.9.1983 (Kok. 1983, s. 2727, 16 kohta; Kok. Ep. VII, s. 249) ja säännöksistä, jotka eivät ole ehdottomia, koska "— — jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta — —" (asia C-131/97, Carbonari ym., tuomio 25.2.1999 (Kok. 1999, s. I-1103, 46 kohta).

28 — Galmot, Y. ja Bonichot, J-C., mainittu edellä alaviitteessä 24, s. 16.

29 — Asia C-435/97, WWF ym., tuomio 16.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5613, 69 kohta).

30 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia WWF ym., tuomion 69 kohta ja asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5403, 56 kohta).

31 — Asia 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, tuomio 1.2.1977 (Kok. 1977, s. 113).

32 — Jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteisen arvonlisäverojärjestelmän rakenne ja yksityiskohtaiset soveltamissäännöt — 11 päivänä huhtikuuta 1967 annettu toinen neuvoston direktiivi 67/228/ETY (EYVL 1967, 71, s. 1303).

päätä tarkastelemaan välitöntä oikeusvaikutusta sekä periaatteelliselta kannalta silloin, kun kyseessä on direktiivi,[33] että välittömän oikeusvaikutuksen hyväksymistä koskevien edellytysten kannalta,[34] päätyi ratkaisussaan siihen, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava riidanalaisen kansallisen toimenpiteen laillisuus direktiivissä jäsenvaltioille varatun harkintavallan valossa.

44. Edellä mainitussa asiassa Verbond van Nederlandse Ondernemingen annetussa tuomiossa on kuitenkin se erikoispiirre, että siinä yhdistetään molemmat välitöntä oikeusvaikutusta koskevat päättelytavat. Yhtäältä yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kyseessä oleva toisen arvonlisäverodirektiivin 67/228/ETY 11 artiklan 1 kohdassa säädetty vähennystä koskeva periaate on nimenomainen ja täsmällinen. Toisaalta se korosti sitä, että kyseiseen periaatteeseen sovelletaan vapautuksia ja poikkeuksia, jotka jäsenvaltioilla on oikeus säätää, ja että näiden oikeuksien käyttäminen kuuluu kansallisten viranomaisten harkintavaltaan; yhteisöjen tuomioistuin katsoi myös, että asiaa käsittelevän kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on todeta, onko riidanalainen kansallinen toimenpide sellainen, ettei se kuulu jäsenvaltioiden harkintavaltaan.

45. Jäsenvaltioiden harkintavallan noudattamisen valvontaa koskeva oikeuskäytäntö on siten vielä tässä asiassa annetussa tuomiossa toissijainen siihen oikeuskäytäntöön verrattuna, joka koskee sen arviointia, onko direktiivillä, johon on vedottu, välitön oikeusvaikutus, ja tätä oikeuskäytäntöä on sovellettava vain, jos jäsenvaltioiden valtuudet direktiivin täytäntöönpanemiseksi antavat niille todellisen valintamahdollisuuden sitä sovellettaessa.

46. Tämä lähestymistapa ei pohjimmiltaan eroa siitä tavasta, jota on sovellettu suurimmassa osassa niitä tuomioita, jotka on annettu edellä mainitussa asiassa Verbond van Nederlandse Ondernemingen annetun tuomion[35] jälkeen. Näissä kaikissa tapauksissa on nimittäin vastattava myöntävästi kysymykseen, onko direktiiviin liittyvän välittömän oikeusvaikutuksen olemassaolo todettava ennakkoon.

47. Koska järjestelmä on edellä todetun kaltainen, Tribunal d'arrondissement de Luxembourgin tulisi saada esittämäänsä kysymykseen vastaus, jossa keskeistä olisi direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen osoittaminen ennakkoon. Asiassa Linster ym. tuomioistuimen käsiteltävänä on nimittäin myös peruste, joka koskee sellaisen päätöksen laillisuuden kiistämistä, jonka väitetään olevan ristiriidassa direktiivin säännösten kanssa. Mikäli noudatetaan edellä mainitussa asiassa Verbond van Nederlandse Ondernemingen annetun tuomion päättelyä, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen velvollisuutena olisi tutkia, ovatko direktiivin asianomaiset säännökset ehdottomia ja riittävän täsmällisiä niiden soveltamiseksi nyt esillä olevassa tapauksessa, ja mikäli näin ei olisi, sen olisi tutkittava jäsenvaltioiden harkintavallan käyttöä.

48. Samaan johtopäätökseen voidaan päätyä edellä mainitussa asiassa Kraaijeveld ym. annetun tuomion perusteella, sillä siinä on kyse samoista asiaa koskevista oikeussäännöistä, eli direktiivistä 85/337/ETY, kuin mihin vastaajat nyt esillä olevassa asiassa vetoavat. Yhteisöjen tuomioistuin, jolle esitettiin tämän direktiivin tiettyjen säännösten välitöntä oikeusvaikutusta koskeva kysymys, totesi ensiksikin näiden säännösten olevan ehdollisia korostaen, että jäsenvaltioilla on tietty harkintavalta, sillä ne "— — voivat erityisesti määritellä, että tietyn tyyppiset hankkeet on arvioitava tai niille on vahvistettava arviointiperusteet

33 — Edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Verbond van Nederlandse Ondernemingen, tuomion 21 kohta.

34 — Edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Verbond van Nederlandse Ondernemingen, tuomion 25—28 kohta, joissa käsitellään kyseisen direktiivin täsmällisyyttä ja ehdottomuutta koskevia vaatimuksia.

35 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 23.

tai rajat, jotka ovat tarpeen päätettäessä, mitkä hankkeet arvioidaan". [36] Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että tätä harkintavaltaa "rajoitetaan — — kun siinä asetetaan velvollisuus tehdä ympäristövaikutusten arviointi sellaisista hankkeista, joilla — — todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia". [37] Lopuksi yhteisöjen tuomioistuin muistutti, että kansallisella tuomioistuimella on valta valvoa kansalliselle lainsäätäjälle jätettyä harkintavaltaa. [38]

49. Tämä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä kiistämättä vallitseva suuntaus, jonka mukaan direktiivien sovellettavuus — tai se, että direktiiveihin voidaan vedota — liitetään niiden välittömään oikeusvaikutukseen, ei ole kuitenkaan yksinomainen, kuten olen jo todennut.

50. Tietyissä vanhoissa [39] tai uudemmissa [40] tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin ei pidä direktiivin soveltamisen välttämättömänä edellytyksenä sen välittömän oikeusvaikutuksen tutkimista ennakkoon [41] siten, kuin edellä mainituissa asioissa Ratti ja Becker annettujen tuomioiden (jäljempänä oikeuskäytäntö Becker) mukaisesta oikeuskäytännöstä seuraisi. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin perinteisesti tarkastelee niiden säännösten sisältöä, joihin on vedottu, ja toteaa ne mahdollisesti riittävän täsmällisiksi ja ehdottomiksi, se ei kuitenkaan menettele näin järjestelmällisesti. Näissä muutamissa tapauksissa keskeisenä seikkana tuomiossa on vain asianomaisen jäsenvaltion harkintavallan käytön valvonta, ikään kuin kyseessä olevien säännösten tarkastelu olisi vähemmän hyödyllistä niiden soveltamiseksi sellaisenaan kansallisessa oikeudessa kuin direktiivin

36 — Edellä alaviitteessä 30 mainittu asia Kraaijeveld ym., tuomion 48 kohta.

37 — Edellä alaviitteessä 30 mainittu asia Kraaijeveld ym., tuomion 50 kohta.

38 — Edellä alaviitteessä 30 mainittu asia Kraaijeveld ym., tuomion 56 kohta.

39 — Asiassa 21/78, Delkvist, 29.11.1978 annetussa tuomiossa (Kok. 1978. s. 2327, 12—22 kohta) yhteisöjen tuomioistuin tutkii itse direktiivissä jäsenvaltioille jätetyn harkintavallan noudattamisen, ennen kuin se päätyy välittömän oikeusvaikutuksen olemassaolon toteamiseen ainoastaan sillä perusteella, että direktiiveillä on sitova vaikutus ja että on välttämätöntä säilyttää niiden tehokas vaikutus, eikä se tarkastele sitä, ovatko säännökset, joihin vedotaan, täsmällisiä ja ehdottomia.

40 — Edellä alaviitteessä 29 mainitussa asiassa WWF ym. annetussa tuomiossa ei viitata ollenkaan täsmällisyyden ja ehdottomuuden vaatimuksiin. Kansallisen tuomioistuimen esittämällä kuudennella kysymyksellä pyrittiin kuitenkin selvittämään, oliko direktiivin 85/337/ETY 4 artiklan 2 kohdalla, luettuna yhdessä sen 2 artiklan 1 kohdan kanssa, välitön oikeusvaikutus. Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi esitettyä kysymystä siten, että se katsoi tarkoitettavan sitä, voivatko "— — näissä säännöksissä annetun *harkintavallan* tultua ylitetyksi jäsenvaltion lainsäädännössä tai hallinnossa, — — yksityiset vedota näihin säännöksiin jäsenvaltion tuomioistuimissa kansallisia viranomaisia vastaan ja saada siten suhteessa niihin aikaan sen, että kyseisten säännösten kanssa ristiriidassa olevat kansalliset oikeussäännöt tai toimenpiteet määrätään sivuutettaviksi" (68 kohta, kursivointi tässä). Yhteisöjen tuomioistuin vastasi näin uudelleenmuotoiltuun kysymykseen myöntävästi ottamatta kuitenkaan kantaa siihen, oliko kyseinen jäsenvaltio pysynyt toimivaltansa rajoissa, minkä seikan tutkimisen se jätti ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle (71 kohta).

41 — Todettakoon lisäksi, että nimenomaan tämäntyyppinen tuomio eli asiassa C-69/89, Nakajima v. neuvosto, 7.5.1991 annettu tuomio (Kok. 1991, s. I-2069) on saanut ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilemään, onko mahdollista tutkia kansallisen säädöksen yhteensopivuus direktiivin kanssa direktiivin välittömästä oikeusvaikutuksesta riippumatta (ennakkoratkaisupyyntö, s. 12). Tässä asiassa oli saatettu kyseenalaiseksi yhteisön sellaisen asetuksen pätevyys, josta väitettiin, ettei sitä voitu soveltaa, koska se oli ristiriidassa sellaisen kansainvälisen sopimuksen kanssa, jolla pannaan täytäntöön tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen määräyksiä. Kantajan sallittiin kiistävän asetuksen laillisuus, ilman että oli tarpeen tutkia, oliko normilla, johon vedottiin, välitön oikeusvaikutus. On totta, että tässä tuomiossa ei oteta huomioon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössään omaksumaa yleistä suuntausta yhteisön solmimiin kansainvälisiin sopimuksiin nähden. Asiassa C-280/93, Saksa v. neuvosto, 5.10.1994 annetussa tuomiossa määritellyissä arviointiperusteissa yhteisön tuomioistuin on itse asiassa muistuttanut välittömän oikeusvaikutuksen ennakkoon tapahtuvaa toteamista koskevasta vaatimuksesta korostamalla, että yleissopimuksen erityispiirteistä seuraa, että sen säännöt eivät ole luonteeltaan ehdottomia ja että nämä erityispiirteet ovat esteenä sääntöjen tunnustamiselle sopimuspuolten valtionsisäisessä oikeusjärjestyksessä välittömästi sovellettaviksi oikeussäännöiksi. Sopimuksesta itsestään johtuvan välittömän oikeusvaikutuksen puuttuessa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut olevansa toimivaltainen tutkimaan kyseessä olevan yhteisön toimenpiteen lainmukaisuuden "— — jos yhteisön tarkoituksena olisi ollut panna kyseisellä toimenpiteellä täytäntöön jokin erityinen velvoite, johon se on sitoutunut GATT-sopimuksen yhteydessä, tai jos yhteisön toimenpiteessä nimenomaisesti viitattaisiin joihinkin tiettyihin GATT-sopimuksen määräyksiin — — " (111 kohta). Tästä varauksesta on epäilemättä pääteltävä, että kun yhteisön toimenpide perustuu kansainvälisen sopimuksen soveltamiseen tai yksinkertaisemmin, kun toimenpide koskee tällaista sopimusta, kyseiseen sopimukseen voidaan vedota yhteisön normin laillisuuden tutkimiseksi, vaikkei sopimuksella ole välitöntä oikeusvaikutusta.

mukaisen yhteisön ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon muodolliseksi tutkimiseksi. Näissä tuomioissa ensisijaisuusperiaatteella näyttää toisin sanoen olevan enemmän painoarvoa kuin välittömän oikeusvaikutuksen periaatteella.

51. Olipa näiden periaatteiden keskinäinen yhteys mikä tahansa, totean, että tällaisen välittömän oikeusvaikutuksen määrittely ennakkoon ei näytä yhdessäkään näistä tapauksista olleen asian ratkaisemisen kannalta välttämätöntä. Voidaankin kysyä yleisemmin, onko direktiivin tällaisen vaikutuksen tutkiminen aina hyödyllistä sellaisten oikeusriitojen ratkaisemiseksi, jotka koskevat täytäntöönpanematta jätettyä direktiiviä ja sen vastaista kansallista oikeussääntöä.

Täytäntöönpanematta jätettyjen direktiivien välitön oikeusvaikutus ja kansallisen oikeussäännön laillisuuden arviointi

52. Nyt kyseessä olevassa asiassa Tribunal d'arrondissement de Luxembourgilla, jonka käsiteltävänä on suurherttuan antaman vuoden 1996 asetuksen laillisuuden riitauttava kysymys, on valittavanaan kaksi etenemistapaa. Ensimmäinen johtaa kyseisen tuomioistuimen tutkimaan, onko direktiivin 85/337/ETY 5 artiklan 1 kohdalla ja 6 artiklan 2 kohdalla, joissa on kyse hanketta koskevien tietojen saattamisesta sen yleisön saataville, jota hanke koskee, ja näiden tietojen vastaanottajien esittämien kannanottojen huomioon ottamisesta, välitön oikeusvaikutus sen vuoksi, että niiden sisältö on täsmällinen ja ehdoton.

53. Mikäli näin olisi, kansallisella tuomioistuimella olisi oikeus soveltaa direktiiviä tavoiteltuihin päämääriin pääsemiseksi. Jos se valitsee toisen etenemistavan, se voisi suoraan — ja ainoastaan — tutkia, onko Luxemburgin valtio pitäytynyt riidanalaisen päätöksen osalta harkintavaltansa rajoissa. Tällöin se soveltaisi direktiiviä varmistumatta asiassa Becker annetussa tuomiossa tarkoitetulla tavalla direktiivin välittömästä oikeusvaikutuksesta.

54. Valinta näiden kahden ratkaisun välillä on tehtävä sellaisten näkökohtien perusteella, joissa otetaan samanaikaisesti huomioon yhtäältä yhteisön oikeuden tehokasta oikeusvaikutusta koskevien vaatimusten noudattaminen ja toisaalta siinä säädettyjen oikeusnormien ja toimivaltuuksien noudattaminen.

55. Täytäntöönpanematta jätetyllä direktiivillä ei voi kuitenkaan olla samalla tavalla oikeusvaikutuksia kuin yhteisön antamalla asetuksella, jos se sisältönsä puolesta on sellainen, että sitä ei voida soveltaa ollenkaan ilman oikeusnormin säätämistä. Tämä ei merkitse sitä, että säännöksillä, joihin vedotaan, tulee olla samat ominaispiirteet, jotta kansallinen tuomioistuin voisi soveltaa niitä riidan ratkaisemiseksi hyödyllisellä tavalla, olipa niiden käyttö minkälaista tahansa.

56. Niinpä katson, että yksityisen oikeussubjektin aloittaman kansallisen oikeudenkäynnin luonne voi — riippuen siitä, mikä on oikeudenkäynnin tarkoitus — määrittää sen, miten kyseessä olevan direktiivin säännöksiä käytetään.

57. Asianosaisten esittämillä väitteillä on nimittäin vaikutusta tapaan, jolla tuomioistuin tarkastelee yhteisön oikeusnormia antaakseen sille tehokkaan vaikutuksen. Toisinaan käytettyyn erotteluun nojautuakseni katson, että direktiiville ei aseteta samoja vaatimuksia riippumatta siitä, vedotaanko siihen "poissulkemisen" (exclusion) vai "sijalle saamisen" (substitution) tarkoituksessa.[42]

58. Ennen kuin siirryn käsittelemään käsitettä "mahdollisuus vedota poissulkemiseksi" (invocabilité d'exclusion), tarkastelen lyhyesti, mikä on käsitteen "mahdollisuus vedota sijalle saamiseksi" (invocabilité de substitution) merkitys ja ulottuvuus yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Sillä tarkoitetaan asianosaisen mahdollisuutta vedota kansallisessa tuomioistuimessa direktiiviin siinä tarkoitetun edun saamiseksi sellaisen kansallisen säädöksen sijaan, jota ei ole olemassa tai joka on ristiriidassa direktiivin kanssa.[43] Kyseessä olevien säännösten on näin ollen oltava sellaisia, että " — — niissä *määritellään oikeudet*, joihin yksityiset oikeussubjektit voivat vedota suhteessa valtioon".[44] Tiedämme, että tällainen mahdollisuus vedota direktiiviin on läheisesti riippuvainen sovellettavan yhteisön oikeusnormin täsmällisyyttä ja ehdottomuutta koskevista edellytyksistä. Täytäntöönpanematta jätetyn direktiivin säännöksillä, joilla on tarkoitus perustaa oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille, ei tämän takia ole positiivisen oikeusnormin asemaa kansallisessa oikeusjärjestyksessä siinä merkityksessä kuin kyseisen valtion oikeussäännöillä voi olla, koska direktiivin säännösten oikeusvaikutus ei sanan varsinaisessa merkityksessä ole välitön.

59. Yhteisöjen tuomioistuin on tehnyt edellä esitetyn johdosta lisäksi tietyn määrän päätelmiä sellaisissa tuomioissa, jotka kuuluvat sen oikeuskäytäntöä eniten uudistaviin, sillä kyseisten edellytysten jäädessä täyttymättä sen oli edelleen vastattava kysymykseen, millä keinoin voitaisiin varmistua direktiivissä ilmaistun yhteisön oikeussäännön ensisijaisuudesta. Kun välitön oikeusvaikutus ja "mahdollisuus vedota sijalle saamiseksi" sen seurauksena puuttuvat, yhteisöjen tuomioistuin on antanut kansallisen tuomioistuimen tehdä täytäntöönpanematta jätettyjen direktiivien perusteella tiettyjä oikeudellisia päätelmiä sellaisen menettelyn avulla, jossa erotetaan toisistaan välitöntä oikeusvaikutusta koskeva periaate ja mahdollisuus vedota direktiivin säännöksiin muulla tavalla.

60. Niinpä asiassa Von Colson ja Kamann annetussa tuomiossa[45] yhteisöjen tuomioistuin ilmaisi niin kutsutun "yhdenmukaisen tulkinnan" (interprétation conforme) periaatteen. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, ettei direktiivissä 76/207/ETY[46] määrätty sukupuolten välisen syrjinnän seuraamusten osalta yhdestäkään ehdottomasta ja riittävän täsmällisestä velvoitteesta, vaan siinä jätettiin " — — jäsenvaltioille vapaus valita jokin tavoitteen toteuttamiseksi soveltuvista erilaisista ratkaisuista — — ".[47] Yhteisöjen

42 — Ks. erityisesti Galmot, Y., ja Bonichot, J-C, edellä alaviitteessä 24 mainittu artikkeli; Isaac, G., *Droit communautaire général*, Masson, 1994; Dal Farra, T., "L'invocabilité des directives communautaires devant le juge national de la légalité", *RTD eur.*, 28 (4), lokajoulukuu 1992; Manin, P., "De l'utilisation des directives communautaires par les personnes physiques ou morales", *AJDA*, 20.4.1994, s. 259; Simon, D., *La directive européenne*, Dalloz, 1997; *Le système juridique communautaire*, 2. painos, PUF, 1998.

43 — Galmot, Y., ja Bonichot, J-C., mainittu edellä alaviitteessä 24, s. 10 ja Manin, P., mainittu edellä alaviitteessä 42, s. 260.

44 — Edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Becker, tuomion 25 kohta.

45 — Asia 14/83, Von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984 (Kok. 1984, s. 1891; Kok. Ep. VII, s. 557). Ks. myös asia 111/75, Mazzalai, tuomio 20.5.1976 (Kok. 1976, s. 657).

46 — Miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa 9 päivänä helmikuuta 1976 annettu neuvoston direktiivi 76/207/ETY (EYVL L 39, s. 40).

47 — Edellä alaviitteessä 45 mainittu asia Von Colson ja Kamann, tuomion 28 kohta.

tuomioistuin, joka täsmensi ensin sen, minkä se katsoi olevan luonteenomaista yhteisön oikeuden mukaisille vaatimuksille kyseisellä alalla eli että virheelliseen menettelyyn syyllistyneen työnantajan valitessa vahingonkorvauksen maksamisen, korvauksen oli oltava asianmukaisessa suhteessa aiheutuneeseen vahinkoon, totesi kuitenkin lisäksi, että "kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tulkita ja soveltaa direktiivin täytäntöönpanemiseksi säädettyä kansallista lakia yhteisön oikeuden vaatimusten mukaisesti, siinä määrin kuin sillä on kansallisen lainsäädännön perusteella harkintavaltaa". [48]

61. Kun otetaan huomioon direktiivin luonteesta ja sen asiaa koskevien säännösten sisällöstä johtuvat rajoitukset, yhteisön oikeuden tehokas vaikutus edellytti, että asianosaisilla, jotka katsovat kärsineensä vahinkoa sellaisen direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnin johdosta, jolla heille annetaan oikeuksia mutta samalla jätetään jäsenvaltioille tietty harkintavalta, annetaan vähintään "mahdollisuus vedota yhdenmukaiseen tulkintaan" (invocabilité d'interprétation conforme). [49]

62. Saman logiikan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuin vakiinnutti asiassa Francovich ym. annetulla tuomiolla [50] mahdollisuuden, josta voidaan käyttää nimitystä "mahdollisuus vedota vahingonkorvauksen saamiseksi" (invocabilité de réparation). Siinä annettiin asianosaiselle, joka oli kärsinyt vahinkoa sen vuoksi, että jäsenvaltio oli laiminlyönyt direktiivin täytäntöönpanon, oikeus saattaa kyseinen valtio vahingonkorvausvastuuseen kansallisissa tuomioistuimissa, mikäli direktiivi ei täyttänyt niitä edellytyksiä, jotka vaadittiin välittömän oikeusvaikutuksen syntymiseksi kansallisessa oikeudessa. Näin täydennettiin järjestelmää niiden negatiivisten seurausten korjaamiseksi, joita yhteisön oikeuden tehokkaalle oikeusvaikutukselle aiheutuu, jos jäsenvaltio laiminlyö direktiivin täytäntöönpanemista koskevan velvoitteensa.

63. Voidaan todeta, että jos direktiiville ei ole ominaista välitön oikeusvaikutus, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä pyritään varmistamaan yhteisön oikeusnormien täysi tehokas vaikutus muilla keinoin, jotka saavat vaikutteita tarpeesta huolehtia tähän päämäärään pääsemisestä ja siitä, ettei vaaranneta perustamissopimuksen 189 artiklan mukaista säädösten luokittelua.

64. Yhteenvetona esitän, että kun kansallisessa tuomioistuimessa käytävässä oikeudenkäynnissä pyritään toteamaan, että jollakin asianosaisista on täytäntöönpanematta jätettyyn direktiiviin perustuva oikeus, joka ei ole omiaan saamaan aikaan välitöntä oikeusvaikutusta kansallisessa oikeudessa, direktiivin soveltaminen ei voi perustua "mahdollisuuteen vedota sijalle saamiseksi". [51] Kyseessä olevalla asianosaisella ei tällaisessa tilanteessa ole muuta vaihtoehtoa kuin valita ratkaisu, joka antaa mahdollisuuden tehdä päätelmiä direktiivin ensisijaisuuden vaikutuksista kansalliseen oikeuteen, mikä ei kuitenkaan anna takeita yhteisön oikeuden täydestä soveltamisesta. Kummallakin mahdollisuudella vedota

48 — Edellä alaviitteessä 45 mainittu asia Von Colson ja Kamann, tuomion 28 kohta.

49 — Ks. erityisesti Simon, D., *Le système juridique communautaire*, mainittu edellä alaviitteessä 42, s. 308 ja sitä seuraavat sivut.

50 — Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357).

51 — On syytä lisäksi huomata, että jopa välittömän oikeusvaikutuksen edellytysten täyttyessä mahdollisuutta "vedota sijalle saamiseksi" ei hyväksytä kaikissa tilanteissa, sillä täytäntöönpanematta jätetyillä direktiiveillä ei voi olla "horisontaalista" välitöntä oikeusvaikutusta: edellä mainitussa asiassa Faccini Dori annetussa tuomiossa direktiivin kyseessä olevat artiklat todettiin ehdottomiksi ja riittävän täsmällisiksi, mutta yksityisellä oikeussubjektilla ei katsottu olleen oikeutta vedota tämäntyyppisiin säännöksiin toiseen yksityiseen oikeussubjektiin nähden, kuten olen jo todennut.

direktiiviin pyritään antamaan yksityiselle oikeussubjektille keinot, joiden avulla tämä voisi käyttää hyväkseen, eri keinoin ja eriasteisesti, direktiivin asiaa koskevia säännöksiä joko ohjaamalla kyseisen kansallisen lain tulkintaa tai nostamalla tällä perusteella vahingonkorvauskanteen.

65. Onkin voitu käyttää käsitettä "oikeudellinen vähimmäissovellettavuus" (justiciabilité minimale), jos "vahvistettu oikeudellinen sovellettavuus" (justiciabilité renforcée), joka sisältää välittömän oikeusvaikutuksen, ei voi tulla kyseeseen. [52]

66. Nämä tuomiot kuuluvat kuitenkin samaan ryhmään, sillä ne perustuvat sellaisiin asianosaisten nostamiin kanteisiin, joissa *vedotaan välittömästi oikeuksiin, joista direktiivissä säädetään heidän edukseen*. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössään antamat ratkaisut ovat tältä osin seurausta siitä, että kyseessä olevien säännösten sisällön tarkan tarkastelun jälkeen on todettu olevan mahdotonta nojautua välittömään oikeusvaikutukseen.

67. Katson, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan riidan kaltainen riita on ratkaistava muulla tavalla, koska se on luonteeltaan erilainen. Tässä kansallisessa tuomioistuimessa nyt vireillä olevassa oikeudenkäynnissä asianosaiset haluavat nimittäin pikemminkin *kiistää oikeusnormin, jota heihin väitetään sovellettavan*, vetoamalla väitteidensä tueksi direktiiviin 85/337/ETY, kuin vaatia tämän direktiivin välitöntä soveltamista. Pääasian oikeudenkäynti vastaa logiikkaa, jonka mukaan "vedotaan poissulkemiseksi".

68. Täsmennettäköön vielä, että tässä asiassa ei ole niinkään kyse siitä, että vastaajat vetoaisivat "subjektiiviseen" oikeuteen, jonka toteuttamista he vaativat, vaan kyse on siitä, että he vaativat kansallista tuomioistuinta tutkimaan, onko kansallinen oikeus yhteensopiva sovellettavan yhteisön oikeuden kanssa, mikä voi johtaa siihen, että kansallinen sääntö todetaan pätemättömäksi.

Tältä osin on syytä todeta, että edellä mainitussa asiassa Verbond van Nederlandse Ondernemingen annetussa tuomiossa, kuten myös tuomioissa, joihin siinä viitataan, todetaan, että " — — yksityinen oikeussubjekti vetoaa kansallisessa tuomioistuimessa direktiivin säännökseen, jotta se voisi tutkia, ovatko toimivaltaiset kansalliset viranomaiset — — pysyneet direktiivissä säädetyissä harkintarajoissa". [53]

69. Tässä yhteydessä voidaan kysyä, eikö direktiiviä, johon on vedottu, koskevan välittömän oikeusvaikutuksen tutkiminen ole kuitenkin perusteltua, kuten siinä tapauksessa, että asianosainen pyrkisi saamaan kansallisen oikeusnormin sijalle yhteisön oikeusnormin.

70. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei tosin ilmene selvästi, että tehtäisiin vastaava ero, jonka perusteella voitaisiin päätellä — kun kyseessä on tuomioistuimen velvollisuus tutkia direktiivin sisältö — olevan olemassa kaksi eri järjestelmää. Päinvastoin, yhteisöjen tuomioistuimen käyttämästä perustelusta, joka suurimmassa osassa sen tuomioita on välittömän oikeusvaikutuksen tunnustamiselle asetettu kaksoisedellytys, seuraa, että

52 — Simon, D., *Le système juridique communautaire*, mainittu edellä alaviitteessä 42, s. 308 ja sitä seuraavat sivut.

53 — Edellä alaviitteessä 31 mainittu asia, tuomion 24 kohta.

näiden vaatimusten täyttämisestä tulee ennakkoedellytys mahdollisuudelle vedota säännöksiin, ei ainoastaan silloin, kun niissä säädetään yksityisten eduksi tulevista oikeuksista, *vaan myös silloin kun niillä pyritään kiistämään* " — — *sellais[et] kansallis[et] säännöks[et], jotka eivät ole direktiivin säännösten mukaisia* — — ". [54]

71. Siitä, että välitön oikeusvaikutus ja mahdollisuus vedota "irrotettaisiin toisistaan" — samaan tapaan kuin tämä toteutetaan silloin, kun välittömän oikeusvaikutuksen puuttuessa yhdenmukaista tulkintaa tai vahingonkorvausta koskeva oikeussuojakeino jää ainoaksi mahdollisuudeksi — olisi kuitenkin etuja.

72. Olen jo todennut, että syyt, joilla perustellaan välittömän oikeusvaikutuksen arviointia ennakkoon, perustuvat pääasiassa direktiivin erityisluonteeseen, sillä direktiiville ei ole ensisijaisesti ominaista, että siitä tulee sellaisenaan osa jäsenvaltioiden oikeutta. Tuomioistuin, joka luovalla tulkinnalla täydentää direktiiviä sen käsiteltäväksi saatetun riidan ratkaisemiseksi, asettautuu lainsäätäjän asemaan. [55]

73. Nämä tuomioistuimen tehtävästä aiheutuvat rajoitteet eivät ole samoja, jos sen arvioitavaksi on saatettu kysymys, joka koskee kansallisen oikeusnormin pätevyyttä sovellettavaan yhteisön sääntöön nähden. Tällaisessa samalla kertaa sekä "vertikaalisessa" että "objektiivisessa" oikeusriidassa, jossa perusteilla, joihin asianosainen on vedonnut julkista elintä vastaan, ei välittömästi ole tarkoitus saada hyväksymistä yksityisen omalle oikeudelle, välitöntä oikeusvaikutusta koskeva kysymys pyrkii väistymään syrjään ensisijaisuutta koskevan kysymyksen tieltä. Yhteisön oikeussäännön kansallisen oikeuden osaksi saattamista koskeva ongelma jää oikeusnormien keskinäisen vastakkainasettelun tasolle eikä ulotu niiden yksityisiin oikeussubjekteihin soveltamisen tasolle.

74. Velvollisuus varmistua direktiivin täsmällisyydestä on alemmanasteisen oikeusnormin yhteensopivuutta tutkittaessa pienempi, ja kansallisella tuomioistuimella on lisäksi oikeus tulkita direktiiviä esitettyään tarvittaessa yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön. [56] Etenkin jos yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä on säännös, joka jättää jäsenvaltioille todellista harkintavaltaa, sen tehtävänä on — kun otetaan huomioon loukatun asianosaisen tavoittelema päämäärä — tutkia, onko julkinen elin, jonka päätöksestä on kyse, pitäytynyt sille direktiivissä annetun vallan rajoissa.

75. Kysymys jäsenvaltion harkintavallasta, joka on toinen välittömän oikeus-

54 — Edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Becker, tuomion 25 kohta, kursivointi tässä.

55 — Ks. kuitenkin välitöntä oikeusvaikutusta koskevan teorian ehdottoman hylkäämisen puolesta, Manin, P., "L'invocabilité des directives: quelques interrogations", *Revue trimestrielle de droit européen*, 26 (4), loka-joulukuu 1990, s. 669.

56 — Viittaan tältä osin Ranskan Conseil d'Etat'n asemaan, kun se hallinnollisten toimien laillisuuden valvontavaltaansa käyttäessään tutkii sellaisten toimien ja lisäksi myös niiden lakien, joiden nojalla kyseiset toimet on hyväksytty, yhteensopivuuden yhteisön direktiivin tavoitteiden kanssa ja tarvittaessa tekee päätelmät niiden laillisuudesta (CE, 5.2.1997, Elahi, asia nro 161639 ja CE, 6.2.1998, M. Tete, Association de sauvegarde de l'Ouest lyonnais, yhdistetyt asiat nrot 138777, 147424 ja 147425). Ks. myös 28.2.1992 annetut tuomiot, joissa Conseil d'Etat, ratkaisten asiat täysistunnossaan, hylkäsi direktiivin kanssa ristiriidassa olevan lain soveltamisen tutkimatta sen mahdollista välitöntä vaikutusta (CE, Rothmans International France ja SA Philip Morris France, yhdistetyt asiat 56776 ja 56777 sekä Sté Arizona Tobacco Products ja SA Philip Morris France, asia nro 87753, *AJDA*, 20.3.1992, s. 210 ja sitä seuraavat sivut).

vaikutuksen hyväksymisedellytyksistä, on tässä tapauksessa tavallaan nimenomaan sen oikeudenkäynnin kohde, jossa tuomioistuimen on annettava ratkaisunsa.

76. Edellä mainituissa asioissa Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Kraaijeveld ym., Delkvist ja WWF ym. annetut tuomiot ovat esimerkkejä oikeudenkäynneistä, joissa direktiiveihin on vedottu tällaisessa tarkoituksessa, vaikka näissä tapauksissa ei ole aina vältytty kyseessä olleen direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen tutkimiselta ennakkoon.

77. Vaikka rajan vetäminen oikeudenkäyntimenettelylle annetun poissulkemisen tarkoituksen ja sijalle saamisen tarkoituksen välillä ei aina ole helppoa, tällainen raja on kaikkea muuta kuin teoreettinen. Sillä erotetaan kaksi yleensä selkeästi eri alaa.

78. Nyt kyseessä olevan asian tarkastelu tältä kannalta ei ole vailla merkitystä. Vastaajat ovat pyytäneet tuomioistuinta, jossa asia on vireillä, tutkimaan liitännäisesti suurherttuan antaman asetuksen laillisuuden. Asiassa on näin ollen tukeuduttu kansallisen normin "poissulkemista" koskevaan oikeussuojakeinoon, olipa tämä keino valittu tai perustuipa se olosuhteisiin tai alalla sovellettavan kansallisen oikeuden ominaispiirteisiin. Riidanalainen asetus on riitautettu sillä perusteella, ettei se ole direktiivin 85/337/ETY niiden säännösten mukainen, jotka koskevat tiedottamista väestölle, jota hanke koskee, ja tämän väestön kuulemista. Voidaan kuvitella, että pakkolunastusmenettelyn riitauttaminen olisi tapahtunut sellaisen vaatimuksen muodossa, jolla olisi pyritty saamaan määräys, jolla velvoitettaisiin ryhtymään tiedottamis- ja kuulemistoimenpiteisiin. Olisi ymmärrettävää, että jos kyseessä olisi menettely, joka perustuisi direktiivissä säädetyn oikeuden "sijalle saamista" koskevaan vaatimukseen, yhteisön oikeusnormin soveltamiselle asetetut vaatimukset eivät olisi aivan samanlaisia.

79. Sellaisen vaatimuksen hyväksymisestä seuraisi nimittäin, että direktiivin säännöksillä olisi tosiasiassa kansallisen oikeusnormin asema samalla tavalla kuin muilla valtion alueella sovellettavilla oikeussäännöillä. Olen edellä todennut, minkä vuoksi tällaiselle yhtäläistämiselle, johon "subjektiivisen" oikeuden tunnustaminen perustuu, on asetettava tiettyjä olennaisia vaatimuksia.

80. Vaikka oikeussuojakeino, johon vastaajat vetoavat, perustuu samaan oikeusnormiin, heidän vaatimuksensa perustuvat sitä vastoin tämän normin erilaiseen käyttöön, jonka määrittelee näiden vaatimusten oikeudelliselta kannalta puhtaasti muodollinen tarkoitus. Oikeussäännön sisällöllä on tästä näkökulmasta tarkasteltuna vähemmän merkitystä kuin siinä tapauk-

sessa, että sitä olisi sovellettava konkreettisesti oikeussubjektin eduksi. [57]

81. Katson tämän vuoksi, ettei ole syytä tutkia ennakkoon, onko säännöksillä, joihin on vedottu, välitön oikeusvaikutus ainakaan siinä merkityksessä, jossa käsite "välitön oikeusvaikutus" ymmärretään. [58]

82. Näin ollen täytäntöönpanematta jätettyyn direktiiviin sisältyviä oikeuksia on voitava käyttää hyväksi riippumatta siitä, minkälaisessa muodossa ne on esitetty, jos niihin vedotaan kansallisten oikeusnormien laillisuuden valvomiseksi.

83. Tähän ratkaisuun liittyy useita etuja.

84. Sillä varmistetaan yksityisten oikeussubjektien oikeudet pienentämällä niitä haittoja, joita jäsenvaltioiden käyttäytyminen yhteisön oikeuden tehokkaalle vaikutukselle aiheuttaa, ja samalla se merkitsee sitä, että noudatetaan perustamissopimuksen 189 artiklaa.

85. Yksityisille oikeussubjekteille on merkitystä sillä, että viranomaiset saadaan noudattamaan yhteisön oikeusnormeja, jotka velvoittavat niitä samalla tavalla kuin kansalliset oikeussäännöt. Jäsenvaltion velvoitteiden laiminlyönnistä on perinteisesti ollut seuraamuksena jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostaminen. Tiedetään kuitenkin, että ajanjakso niiden ajankohtien välillä, jolloin toisaalta komissiolla on tiedossaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen ja jolloin toisaalta yhteisöjen tuomioistuin antaa tuomionsa, voi olla useita vuosia. Lisäksi komissiolla ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ole velvollisuutta aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä, jollei se katso sitä tarpeelliseksi. Sillä on päinvastoin harkintavalta, joka sulkee pois yksityisten oikeussubjektien oikeuden vaatia tätä toimielintä omaksumaan tietyn kannan. [59] Näin ollen voi olla perusteltua

57 — Eräässä tarkastelussa, joka koskee edellä mainitussa asiassa Kraaijeveld ym. annettua tuomiota ja siinä omaksuttua direktiivin 85/337/ETY tulkintaa, on kommentoitu seuraavalla tavalla tuomion perustelua, joka perinteisesti toistetaan jäsenvaltioiden harkintavallan käyttöä koskevissa tuomioissa: "Yksittäisiä oikeussubjekteja ei voida periaatteessa estää vetoamasta tähän *velvollisuuteen* (heidän oman subjektiivisen *oikeutensa* vastakohtana) tuomioistuimissa eikä tuomioistuimia voida estää ottamasta huomioon kyseistä velvollisuutta sen varmistamiseksi, että kansalliset viranomaiset pysyvät harkintavaltansa rajoissa" (Edward, D., mainittu edellä alaviitteessä 18, s. 441). Asiassa on näin ollen korostettu objektiivista lähestymistapaa, joka antaa yksityisille oikeussubjekteille mahdollisuuden vedota direktiiviin muussa kuin yksinomaan ja välittömästi omaksi eduksi tulevassa tarkoituksessa. Tässä asiassa oli kyse ennakkoratkaisupyynnöstä, joka oli esitetty sellaisen kansallisen oikeudenkäyntimenettelyn yhteydessä, jossa oli kysymys maankäyttösuunnitelman hyväksymispäätöstä koskevasta kumoamiskanteesta. Sen oli saattanut vireille Kraaijeveld, jonka toiminta taloudellisena toimijana sisälsi vesiväyliä koskevien töiden suorittamista. Uuden suunnitelman mukaan oli olemassa vaara, ettei joella, jolle Kraaijeveldilla oli pääsy, ollut enää yhteyttä liikennöitäville vesiväylille. Arviointia ympäristövaikutuksista ei ollut tehty. Kraaijeveldin oikeuksiin viitaten kirjoittaja toteaa lisäksi, että " — — yksityisellä oikeushenkilöllä on *prosessuaalinen* oikeus, joten kyseinen asia on esimerkki 'yksilön oikeuksista' ja tämän vuoksi 'välittömästä oikeusvaikutuksesta' klassisessa merkityksessä. Toisaalta tuomioistuimen päätös ei antanut Kraaijeveldille välitöntä oikeutta vaatia arvioinnin tekemistä ympäristövaikutuksista ennen kuin penkereen rakentaminen saattoi alkaa. Kraaijeveldin käytyä läpi kaikki varsinaiset oikeudenkäyntimenettelyt ja sen jälkeen kun kaikkea harkintaa oli käytetty oikein, hän saattoi lopulta silti todeta, että heiltä oli katkaistu yhteys liikennöitäville vesiväylille. *Myönnetyllä oikeudella ei ollut tarkoitus taata mitään positiivista korjaustoimenpidettä tai saavuttaa erityinen tulos, vaan se oli pikemminkin oikeus vaatia muutoksenhakua (judicial review)* — — " (Edward, D., mainittu edellä alaviitteessä 18, s. 441 ja 442; viimeisen virkkeen kursivointi tässä).

58 — Ei nimittäin ole helppoa katsoa, etteikö direktiivin soveltaminen kansallisen oikeuden säännöksen "poissulkemiseksi" merkitse tietyllä tavalla sitä, että tällä direktiivillä on tietty vaikutus. Nyt esillä olevassa asiassa on kyse täytäntöönpanematta jätetyn direktiivin kyvystä perustaa täydellinen oikeus yksityisten oikeusasemassa eikä ainoastaan "osittaista" (Jadot, B., "Le justiciable et l'inexécution, en droit belge, des directives européennes en matière d'environnement", Amén. 1987, s. 38, mainittu edellä alaviitteessä 10 mainitussa M. Pâquesin kirjoittamassa artikkelissa) tai "suhteellista" välitöntä oikeusvaikutusta. Ks. tämän kysymyksen osalta nykyisin vallitsevasta terminologisesta epävarmuudesta ja erosta, joka Saksassa tehdään "objektiivisen" ja "subjektiivisen" välittömän oikeusvaikutuksen välillä, Edward, D., mainittu edellä alaviitteessä 18, s. 442 ja 443.

59 — Asia 247/87, Star Fruit, tuomio 14.2.1989 (Kok. 1989, s. 291, tuomion 10—12 kohta). Ks. myös asia T-190/98, Gluiber, määräys 5.5.1999, 13 kohta (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

katsoa, että yksityisillä oikeussubjekteilla on oikeus kääntyä kansallisten tuomioistuinten puoleen normihierarkian noudattamisen varmistamiseksi, mikäli sitä loukataan direktiivin täytäntöönpanematta jättämisen takia. [60]

86. Tällä tavalla vahvistetaan yhteisön oikeuden tarkempaa noudattamista koskevaa vaatimusta, sillä yhteisön oikeuden ensisijaisuus voi näin saada tukea yksityisiltä oikeussubjekteilta. Nämä ovat nimittäin omien etujensa välityksellä välittömästi kiinnostuneita laillisuuden noudattamisesta.

87. Yhteisöjen tuomioistuin on jo kauan sitten täsmentänyt ne seuraukset, jotka aiheutuvat yhteisön oikeuden säännöksen välittömästä sovellettavuudesta, jos jäsenvaltion lainsäädäntö on sen kanssa ristiriidassa. Kansallinen tuomioistuin, jossa asia sen toimivaltaan kuuluvana on vireillä, on nimittäin velvollinen soveltamaan kokonaisuudessaan yhteisön oikeutta ja turvaamaan sen yksityiselle oikeussubjektille antamat oikeudet olemalla soveltamatta sellaista kansallisen lain säännöstä, joka mahdollisesti on yhteisön oikeuden vastainen. [61]

Positiivisen oikeusnormin aseman antaminen direktiiveille riippumatta siitä, voiko yksityisille oikeussubjekteille syntyä niiden perusteella välittömästi oikeuksia, viimeistelisi tämän suuntauksen.

88. Totean vielä, että jos myönnetään, että välittömän oikeusvaikutuksen tunnustamiselle asetetut ennakkovaatimukset merkitsevät loppujen lopuksi toiminnallisten näkökohtien huomioon ottamista, on luonnollista, että niistä voidaan antaa vapautus, jos kyseessä olevassa oikeudenkäynnissä ei edellytetä, että säännöksillä on kyseisenä aikana kaikki niihin liittyvät vaikutukset. Mahdollisuus vedota oikeusnormiin vaihtelee sen mukaan, minkälaista soveltamista kansalliselta tuomioistuimelta vaaditaan. [62] Loppujen lopuksi "kansallinen tuomioistuin soveltaa yhteisön oikeutta heti, kun se täyttää riittävät edellytykset ollakseen vaaditun oikeudellisen erityiskäytön kohteena". [63]

89. Ehdotan näin ollen, että kahteen ensimmäiseen kysymykseen vastataan, että perustamissopimuksen 189 artiklaa on tulkittava siten, että kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu

60 — Tässä tapauksessa oikeudenkäyntimenettelyn "objektiivinen" luonne vapauttaa välitöntä oikeusvaikutusta koskevien edellytysten tutkimisesta, kuten on katsottu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen vuoksi nostetun kanteen johdosta asiassa C-431/92, komissio v. Saksa, 11.8.1995 annetussa tuomiossa (Kok. 1995, s. I-2189, 26 kohta).

61 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Simmenthal, tuomion 21 kohta.

62 — Isaac, G., mainittu edellä alaviitteessä 42, s. 169. Kirjailija esittää, että "kun tuomioistuinta pyydetään soveltamaan itse yhteisön oikeutta kansallisen oikeuden puuttuessa tai sen sijaan, on ymmärrettävää, että tekstin, johon vedotaan, on oltava kaikissa kohdissaan ehdoton ja riittävän täsmällinen soveltuakseen tällaiseen *soveltamiseen / sijalle saamiseen*. Sitä vastoin *yhteensoveltuvuuden tutkimista* varten yhteisön oikeuden säännökseen voidaan vedota, vaikka säännös jättäisi kansallisille viranomaisille harkintavaltaa — — ".

63 — Isaac, G., mainittu edellä alaviitteessä 42, s. 169. Ks. asiassa 158/80, Rewe, 7.7.1981 annettu tuomio (Kok. 1981, s. 1805; Kok. Ep. VI, s. 157), jonka mukaan " — — direktiivin sitovasta vaikutuksesta seuraa, että kansallinen viranomainen ei voi vedota yksityistä oikeussubjektia vastaan kansalliseen lakiin tai hallinnolliseen määräykseen, joka ei ole direktiivin sellaisen säännöksen mukainen, johon sisältyy kaikki tarpeelliset tekijät, jotta sitä voidaan soveltaa tuomioistuimessa" (41 kohta), millä ei tarkoiteta sitä, että on välttämätöntä tarkastella täsmällisyyttä ja ehdottomuutta koskevia edellytyksiä, vaan sillä tarkoitetaan, että kyseessä olevaa sääntöä voidaan soveltaa sellaisenaan ja tarpeen vaatiessa sen jälkeen kun tuomioistuin on toimivaltansa rajoissa sitä tulkinnut.

asia, jossa sen on tutkittava kansallisen oikeusnormin yhteensopivuus säädetyssä määräajassa täytäntöönpanematta jätetyn direktiivin kanssa, ei ole asian ratkaisemiseksi velvollinen tutkimaan ennakkoon, ovatko direktiivin säännökset, joihin on vedottu, riittävän täsmällisiä ja ehdottomia.

90. Edellä ehdotetun vastauksen vuoksi ei ole tarpeen lausua kysymyksestä, jossa tiedustellaan, onko kansallisen tuomioistuimen pyydettävä yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua sen määrittämiseksi, ovatko kyseessä olevat direktiivin 85/337/ETY artiklat riittävän täsmällisiä ja ehdottomia, ja mikäli tällaista ratkaisua on pyydettävä, onko kyseisillä säännöksillä nämä ominaispiirteet.

V Kolmas ja viides kysymys

91. Tribunal de Luxembourg, jota on pyydetty soveltamaan direktiiviä 85/337/ETY, kysyy, onko tämän direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa käytettyä ilmaisua "hankkeita, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä", tulkittava itsenäisesti vai kansallisen oikeuden mukaan.

92. Yksikään väliintulijoista ei kiistä sitä, etteikö tälle ilmaisulle olisi tarpeen antaa merkitys, joka takaa sen yhtenäisen soveltamisen koko yhteisön alueella.

93. Tämä seuraa myös yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, sillä yhteisöjen tuomioistuimen mukaan "yhteisön oikeuden ominaisuuksia ei nimittäin periaatteessa ole tarkoitus ilman nimenomaista täsmennystä määritellä yhdestä tai useammasta kansallisesta oikeusjärjestyksestä saatavin vaikuttein". [64]

94. Tämä periaate ei päde ainoastaan perustamissopimuksen määräyksiin ja asetuksiin nähden, vaan sitä sovelletaan myös direktiiveihin. Direktiivin jossakin säännöksessä käytetyn sanamuodon tulkintaa " — — joka ei viittaa jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja soveltamisalan määrittämiseksi — — ei voida jättää kunkin jäsenvaltion harkintavaltaan". [65] Direktiivissä 85/337/ETY ei kuitenkaan ole jäsenvaltioiden oikeuteen minkäänlaista viittausta, joka puoltaisi kansallisten oikeussääntöjen mukaisia erilaisia tulkintoja.

95. Yhteisön oikeuden yhtenäinen soveltaminen ja yhdenvertaisuusperiaatteen soveltaminen velvoittavat tällaisen johtopäätöksen tekemiseen. [66]

96. Direktiivissä 85/337/ETY asetetut tavoitteet vahvistavat tämän vaatimuksen. Direktiivillä on nimittäin tarkoitus poistaa eri jäsenvaltioissa voimassa olevien julkis-

64 — Asia 64/81, Corman, tuomio 14.1.1982 (Kok. 1982, s. 13, 8 kohta).

65 — Edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Verbond van Nederlandse Ondernemingen, tuomion 10 ja 11 kohta.

66 — Asia 327/82, Ekro, tuomio 18.1.1984 (Kok. 1984, s. 107, 11 kohta).

ten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia koskevien oikeussääntöjen eroavuudet. [67] Direktiivissä täsmennetään lisäksi, että on tarpeen yhdenmukaistaa " — — erityisesti arvioinnin kohteena olevien hankkeiden suunnittelijoiden pääasiallisia velvoitteita ja arvioinnin sisältöä koskevat ympäristövaikutusten arvioinnin periaatteet". [68] Kansallisten oikeussääntöjen erojen poistaminen ja jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen tapahtuvat välttämättä juuri direktiivin säännösten yhtenäisen tulkinnan avulla.

VI Neljäs ja kuudes kysymys

97. On syytä huomata, että direktiivin 85/337/ETY 1 artiklan 5 kohdan sanamuodon mukaan sen soveltamisalaan eivät kuulu " — — hankkeet, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, mikäli tämän direktiivin tavoitteet — — on otettu huomioon säätämismenettelyssä". [69]

98. Moottoritiehanke, josta olisi säädetty tähän ryhmään kuuluvalla lailla, ei olisi direktiivin 5 ja 6 artiklassa säädettyjen tietojen antamista yleisölle ja yleisön kuulemista koskevien velvollisuuksien alainen.

99. Vastaajat väittävät pääasiassa, että nämä velvollisuudet olivat olemassa, koska vuoden 1995 laki, jolla muutettiin vuoden 1967 lakia, ei vastaa direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa säädettyä määritelmää. Koska direktiivin mukainen arviointi ja julkinen kuuleminen puuttuvat, pakkolunastusmenettely on heidän mukaansa näin ollen laiton. [70]

100. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tämän vuoksi tietää, onko direktiivin 85/337/ETY 1 artiklan 5 kohtaa tulkittava siten, että tämän säännöksen soveltamisalaan kuuluu parlamentin julkisen käsittelyn jälkeen säätämä laki, jolla oikeutetaan rakentamaan moottoritie määrittelemättä kuitenkaan sen linjausta, jolloin kyseinen rakennushanke jäisi direktiivin 85/337/ETY soveltamisalan ulkopuolelle.

101. Luxemburgin hallitus katsoo, että parlamentin säätämää moottoritien rakennushanketta voidaan pitää sellaisena, ettei se kuulu direktiivin soveltamisalaan moottoritien linjauksen hyväksymisen osalta, koska lain antamisen yhteydessä siihen liitettiin ponsi, jossa parlamentti valitsee eri linjausehdotusten välillä ja kehottaa hallitusta hyväksymään näistä yhden lain täy-

67 — Direktiivin 85/337/ETY johdanto-osan toinen perustelukappale.

68 — Direktiivin 85/337/ETY johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

69 — Kursivointi tässä.

70 — Ennakkoratkaisupyyntö, s. 2 ja 3.

täntöönpanoasetuksen antamisen yhteydessä ja koska kyseisen ponnen jälkeen annettiin sen sisällön mukainen täytäntöönpanoasetus. [71]

102. Suullisessa käsittelyssä Luxemburgin valtio on vielä täsmentänyt, että tiettyä yleisön kuulemismenettelyä oli noudatettu ennen vuoden 1995 lain antamista.

103. On syytä todeta, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat sitä, miten on luonnehdittava direktiivin 85/337/ETY kannalta sellaista kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvaa säädöstä, jossa ei vahvisteta rakennettavan moottoritien linjausta. Kyseessä olevassa laissa ei ole viittausta sitä täydentävään, hankkeen maantieteellisen sijainnin täsmentävään ponteen.

104. Vaikka oletettaisiin, että kyseessä oleva parlamentaarinen ponsi, jossa hallitusta kehotetaan valitsemaan yksi mahdollisista linjausvaihtoehdoista, on riittävän täsmällinen ja täydellinen, jotta sen perusteella voidaan päätyä direktiivissä tarkoitettuun "yksityiskohtaisesti säädetyn hankkeen" hyväksymiseen, katson, että tällaisen tekijän huomioonottamista ei voida hyväksyä, mikäli se voi vaikuttaa esitettyjen kysymysten sisältöön. On nimittäin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista, että ennakkoratkaisukysymysten sisällön muuttaminen on yhteensopimatonta yhteisöjen tuomioistuimelle perustamissopimuksen 177 artiklassa (josta on tullut EY 234 artikla) annetun tehtävän samoin kuin sen velvollisuuden kanssa, joka yhteisöjen tuomioistuimella on sen takaamiseksi, että jäsenvaltioiden hallituksille ja asianosaisille annetaan mahdollisuus esittää huomautuksensa EY:n tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan mukaisesti, kun otetaan huomioon se seikka, että tämän säännöksen mukaan ainoastaan ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevat päätökset annetaan tiedoksi asianosaisille. [72]

105. Kansallinen tuomioistuin on tuonut selvästi esiin yleisön kuulemista samoin kuin hankkeen vaikutuksesta tehtävää tutkimusta koskevat kohdat katsomatta kuitenkaan tarpeelliseksi sisällyttää niitä itse esitettyihin kysymyksiin. [73] Mielestäni ei ole tarpeen, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa huomioon tämän tosiseikkoja koskevan tilanteen vastatakseen esitettyihin kysymyksiin. Nämä kysymykset eivät nimittäin koske sitä, onko arviointi nyt esillä olevassa asiassa tehty vai ei, eikä sitä, onko yleisöä tai vastaajia kuultu, jotka ovat yksinomaan kansallisen tuomioistuimen arvioitaviksi kuuluvia tosiasioita koskevia kysymyksiä, vaan ne koskevat niitä ominaispiirteitä, joita lailla on oltava, jotta sen kohteena olevaan rakennushankkeeseen ei sovellettaisi tietojen antamista ja kuulemista koskevia velvollisuuksia sellaisina kuin niistä säädetään direktiivissä.

106. Luxemburgin hallituksen mukaan ei voida katsoa, että kaikista hankkeen toteuttamista koskevista yksityiskohdista, jopa kaikkein merkityksettömimmistäkin, olisi annettava säädös. Sama hanke voisi

71 — Kirjallisten huomautusten 59 kohta.

72 — Ks. esim. asia C-352/95, Phyteron International, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1729, 14 kohta).

73 — Ennakkoratkaisupyyntö s. 11.

lisäksi olla hyväksymisen kohteena sen toteuttamisen eri vaiheissa. Mikään ei näin ollen olisi esteenä sille, että ainoastaan tietyistä hanketta koskevista seikoista annettaisiin erityinen kansallisen lainsäädännön alaan kuuluva säädös ja ne olisivat siten vapautettuja pakollisesta ympäristövaikutuksia koskevasta arvioinnista. [74]

107. Tältä osin on määritettävä ne edellytykset, jotka säädöksen on sisältönsä puolesta täytettävä, jotta sitä voidaan pitää direktiivissä 85/337/ETY tarkoitettuna "erityisenä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvana säädöksenä".

108. Yhteisöjen tuomioistuin on hiljattain tulkinnut edellä mainitussa asiassa WWF ym. antamassaan tuomiossa direktiivin 85/337/ETY 1 artiklan 5 kohtaa täsmällisesti ja täydellisesti. Katson tähän tuomioon viittaamisen olevan perusteltua nyt esitettyihin kysymyksiin vastaamiseksi.

109. Mainitussa asiassa annetussa tuomiossa todetaan, että direktiivissä 85/337/ETY tarkoitettujen hankkeiden vapauttamiselle arviointimenettelystä asetetaan sen 1 artiklan 5 kohdassa seuraavat kaksi edellytystä: "Ensimmäinen vaatimus edellyttää, että hankkeesta on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä säädöksellä; toinen vaatimus edellyttää, että säätämismenettelyssä on päästy direktiivin tavoitteisiin tietojen antamisen tavoite mukaan lukien". [75]

110. Kuvatakseen niitä ominaispiirteitä, joita tällaisella säädöksellä on oltava, yhteisöjen tuomioistuin on viitannut direktiivin 85/337/ETY 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun "lupaan", jolla tässä säännöksessä olevan määritelmän mukaan tarkoitetaan "toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen". [76] Yhteisöjen tuomioistuin on selvästi asettanut periaatteen, jonka mukaan "jos — — säädös — eikä toimivaltaisen viranomaisen päätös — oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen, tämän säädöksen on oltava erityinen ja *sillä on oltava samat ominaispiirteet kuin — luvalla*". [77]

111. Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että "jotta säädöksellä — — on samat ominaispiirteet kuin — — luvalla, hanke täytyy säädöksellä tulla yksityiskohtaisesti eli riittävän täsmällisesti ja lopullisesti hyväksytyksi siten, että siinä luvan tapaan on, lainsäätäjän otettua ne huomioon, *kaikki hankkeen kannalta merkitykselliset seikat ympäristövaikutusten arvioinnin osalta*". [78]

112. Ainoastaan täyttämällä tällaiset vaatimukset direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa säädetyn toisen edellytyksen tavoitteet voidaan saavuttaa säätämismenettelyllä. [79] Nimittäin jos säädöksessä ei ole niitä hanketta koskevia seikkoja, jotka ovat todennäköisesti merkityksellisiä sen ympäristövaikutuksia arvioitaessa, " — — direktiivin tavoitteet jäävät saavuttamatta, koska

74 — Kirjallisten huomautusten 56 kohta.
75 — Tuomion 57 kohta.
76 — Tuomion 58 kohta.
77 — Tuomion 58 kohta, kursivointi tässä.
78 — Tuomion 59 kohta, kursivointi tässä.
79 — Tuomion 60 kohta.

hanke voitaisiin mahdollisista merkittävistä ympäristövaikutuksistaan huolimatta hyväksyä ilman että näistä vaikutuksista tehtäisiin ennakkoarviointi", kuten yhteisöjen tuomioistuin perustellusti esittää. [80]

113. Yhteisöjen tuomioistuin on kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella päätellyt " — — ettei lakia voida pitää sellaisena, että siinä direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla säädettäisiin yksityiskohtaisesti hankkeesta, jos siinä ei ole tämän hankkeen ympäristövaikutusten arvioimisen kannalta välttämättömiä seikkoja, mutta jossa päinvastoin velvoitetaan, että asiasta tehdään tutkimus, joka on laadittava myöhemmin, ja jos siinä lisäksi edellytetään muita toimenpiteitä ennen kuin hankkeen toteuttajalla on oikeus ryhtyä hankkeen toteuttamiseen". [81]

114. Yhteisöjen tuomioistuimen kanta asiassa on selvä. Kun yhteisön lainsäätäjä antoi mahdollisuuden jonkin hankkeen hyväksymiseen säädöksellä, sen tarkoituksena ei ollut ilmaista muodollista perustetta, jonka avulla jäsenvaltiot voisivat välttyä kyseistä hanketta koskevalta ympäristövaikutusten arvioinnilta, tietojen antamiselta tai sen väestön kuulemiselta, jota hanke koskee, vain vetoamalla kyseessä olevan toimen luonteeseen ja siihen, mikä viranomainen on hankkeen hyväksynyt. Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ainoastaan säädökset, joiden antamat takeet ovat samanlaiset kuin ne, joita olisi vaadittu direktiivin nojalla.

80 — Tuomion 60 kohta.
81 — Tuomion 62 kohta.

115. Lainsäätäjän hyväksymä hanke on toisin sanoen vapautettu direktiivin kirjaimellisesta noudattamisesta juuri siitä syystä, että tällä hankkeella päästään ympäristövaikutusten arvioinnin, tietojen antamisen ja kansalaisten kuulemisen osalta direktiivin mukaisiin ympäristön suojelun tavoitteisiin.

116. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi tehnyt tästä toteamuksesta yhden direktiivin päätavoitteista toistamalla edellä mainitussa asiassa WWF ym. antamassaan tuomiossa direktiivin kuudennen perustelukappaleen, jonka mukaan " — — todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavia julkisia ja yksityisiä hankkeita varten olisi myönnettävä lupa ainoastaan hankkeiden merkittävien ympäristövaikutusten ennakkoarvioinnin jälkeen" ja jossa täsmennetään tämän jälkeen, että " — — tämä arviointi on suoritettava hankkeen toteuttajan toimittamien asianmukaisten tietojen perusteella, joita tarvittaessa viranomaiset ja kansalaiset, joita hanke saattaa koskea, voivat täydentää".

117. Edellä mainitussa asiassa WWF ym. annetussa tuomiossa omaksuttu päättely on hyväksyttävä kokonaisuudessaan ja sitä on näin ollen sovellettava nyt esillä olevassa asiassa.

118. Voidaanko itse asiassa kohtuudella väittää, että jäsenvaltiot ovat direktiivin 85/337/ETY mukaan vapautettuja hankkeen ympäristövaikutusten arvioimisesta sekä tietojen antamista ja kuulemista koskevista menettelyistä ennen hankkeen toteuttamista, olipa hanke luonteeltaan

minkälainen tahansa, ainoastaan sillä perusteella, että kyseiset valtiot valitsevat säätämismenettelyn hankkeen toteuttamiseksi?

119. Direktiivin 1 artiklan 5 kohdan tosiasiallisesti epäselvän sanamuodon perusteella ei tosin kumota kokonaisuudessaan tätä väitettä, sillä siinä näytetään liitettävän säätämismenettelyn käyttö mekaanisesti direktiivin tavoitteiden noudattamiseen.

Kyseinen väite johtaa kuitenkin siihen, että jäsenvaltioille annettaisiin harkintavaltaa, jonka perusteella ne voisivat aina halutessaan poiketa direktiivin säännöksistä ympäristön ja sen väestön vahingoksi, jota todennäköisesti ympäristövaikutuksia aiheuttavat hankkeet koskevat. Tällainen tulkinta merkitsisi näin ollen yksinkertaisesti neuvoston direktiiville asettamien tavoitteiden kieltämistä.

120. Tämän uusimman oikeuskäytännön perusteella katson, että ainoastaan se seikka, että moottoritien rakentamishanke kirjataan päätieverkoston rakentamisen yleisohjelmaan, ei oikeuta pitämään kyseistä hanketta sellaisena, josta on yksityiskohtaisesti säädetty, jos kyseessä olevassa säädöksessä ei ole lopullisesti ja täsmällisesti päätetty moottoritien linjauksesta.

121. On nimittäin tärkeää, että luonnonympäristö, johon hanke todennäköisesti vaikuttaa, on yksilöitävissä, mikä tien linjauksen puuttuessa ei ole mahdollista. Sama toteamus on tehtävä väestöstä, jota hanke koskee ja joka on ennakkoon annettavien tietojen vastaanottaja ja jolla on oikeus tulla ennakkoon kuulluksi.[82] Tietojen antaminen tai kuuleminen ei ole toteutettavissa, mikäli hankkeen maantieteellistä sijaintia ja näin ollen yleisöä, jota se koskee, ei ole määritelty tarkasti.

122. Näistä syistä ehdotan vastattavaksi, että direktiivin 85/337/ETY 1 artiklan 5 kohdan säännökset eivät koske parlamentin julkisen käsittelyn jälkeen hyväksymää moottoritien rakennushanketta, joka on sisällytetty oikeusnormilla säädetyn päätieverkoston rakentamisen yleissuunnitelmaan, mutta joka ei sisällä rakennettavan moottoritien linjausta, ja kyseiseen rakennushankkeeseen sovelletaan näin ollen direktiivillä 85/337/ETY säädettyä oikeudellista järjestelmää.

82 — On syytä huomata, että direktiivin 85/337/ETY 1 artiklan 5 kohdasta ilmenee, että jotta hankkeeseen ei sovellettaisi direktiivin mukaista järjestelmää, siitä oli ollut säädettävä säätämismenettelyssä, jolla varmistetaan "tietojen antami[sta koskevan tavoitteen]" noudattaminen.

Ratkaisuehdotus

123. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tribunal d'arrondissement de Luxembourgin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) EY:n perustamissopimuksen 189 artiklaa (josta on tullut EY 249 artikla) on tulkittava siten, että kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu asia, jossa sen on tutkittava kansallisen oikeusnormin yhteensopivuus säädetyssä määräajassa täytäntöönpanematta jätetyn direktiivin kanssa, ei ole asian ratkaisemiseksi velvollinen tutkimaan ennakkoon, ovatko direktiivin säännökset, joihin on vedottu, ehdottomia ja riittävän täsmällisiä.

2) Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY 1 artiklan 5 kohtaa on tulkittava siten, että tämä säännös ei koske pääasiassa kyseessä olevan kaltaista moottoritien rakennushanketta, joka on sisällytetty sellaiseen päätieverkostoa koskevaan yleissuunnitelmaan, josta on säädetty oikeusnormilla samanluonteisen menettelyn yhteydessä käytyjen julkisten keskustelujen jälkeen, mutta joka ei sisällä rakennettavan moottoritien linjausta.