UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

17 päivänä kesäkuuta 2010 *

Yhdistetyissä asioissa C-105/09 ja C-110/09,

joissa on kyse EY 234 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Conseil d'État (Belgia) on esittänyt 11.3.2009 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 20.3.2009 ja 23.3.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Terre wallonne ASBL (C-105/09) ja

Inter-Environnement Wallonie ASBL (C-110/09)

vastaan

Région wallonne,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot sekä tuomarit C. Toader (esittelevä tuomari), K. Schiemann, P. Kūris ja L. Bay Larsen,

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisen käsittelyn ja 21.1.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Inter-Environnement Wallonie ASBL, edustajanaan avocat J. Sambon,

– Région wallonne, edustajanaan avocat A. Gillain,

– Belgian hallitus, asiamiehinään T. Materne ja C. Pochet,

– Tšekin hallitus, asiamiehenään M. Smolek,

– Euroopan komissio, asiamiehinään S. Pardo Quintillán ja J.-B. Laignelot,

kuultuaan julkisasiamiehen 4.3.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY (EYVL L 197, s. 30) 3 artiklan tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty kahdessa asiassa, joissa asianosaisina ovat yhtäältä Terre wallonne ASBL ja Inter-Environnement Wallonie ASBL ja toisaalta Région wallonne ja joissa on vaadittu vesilain muodostavan ympäristölain II osaston muuttamisesta maataloudessa käytettävän typen kestävän käytön osalta 15.2.2007 tehdyn Vallonian hallituksen päätöksen (Moniteur belge 7.3.2007, s. 11118; jäljempänä riidanalainen päätös) kumoamista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 91/676/ETY

3 Vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12.12.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY (EYVL L 375, s. 1) 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tavoitteena on:

– maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen ja

– estää vastaisuudessa tällainen pilaantuminen.”

4 Tämän direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on määriteltävä pilaantuneet vedet ja sellaiset vedet, jotka voivat pilaantua, jos 5 artiklassa säädettyjä toimenpiteitä ei toteuteta, liitteessä I vahvistettujen perusteiden mukaan.

2. Jäsenvaltioiden on kahden vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksi antamisesta määriteltävä pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi kaikki alueensa tunnetut maa-alueet, joilta vesi valuu 1 kohdan mukaisesti määriteltyihin vesiin, ja jotka aiheuttavat pilaantumista. Niiden on ilmoitettava tästä ensimmäisestä määrittelystä komissiolle kuuden kuukauden kuluessa."

5 Mainitun direktiivin 4 artikla kuuluu seuraavasti:

"1. Jotta yleinen suojelutaso kaikkien vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi voidaan varmistaa, jäsenvaltioiden on kahden vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksi antamisesta:

a) laadittava hyvän maatalouskäytännön ohjeet, joita maanviljelijät noudattavat vapaaehtoisesti ja joissa olisi oltava liitteen II A kohdassa tarkoitetut määräykset,

– –."

6 Saman direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on 1 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi laadittava toimintaohjelmia määriteltyjä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten kahden vuoden kuluessa 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta ensimmäisestä määrittelystä tai yhden vuoden kuluessa kustakin 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitetusta myöhemmästä määrittelystä.

2. Toimintaohjelma voi koskea kaikkia jäsenvaltion alueella olevia pilaantumisalttiita vyöhykkeitä, tai jos jäsenvaltio pitää sitä aiheellisena, eri pilaantumisalttiita vyöhykkeitä tai vyöhykkeiden osia varten voidaan laatia eri ohjelmia.

3. Toimintaohjelmassa on otettava huomioon:

a) saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot pääasiallisesti siitä, mitkä ovat maataloudesta ja muista lähteistä peräisin olevien typpimäärien osuudet,

b) ympäristöolosuhteet kyseisen jäsenvaltion asianomaisilla alueilla.

4. Toimintaohjelmat toteutetaan neljän vuoden kuluessa niiden laatimisesta, ja niissä on oltava seuraavat pakolliset toimenpiteet:

a) liitteessä III tarkoitetut toimenpiteet,

b) ne toimenpiteet, joista jäsenvaltiot ovat määränneet 4 artiklan mukaisesti laadituissa hyvän maatalouskäytännön ohjeissa, lukuun ottamatta niitä, jotka on korvattu liitteessä III tarkoitetuilla toimenpiteillä.

5. Jäsenvaltioiden on lisäksi toteutettava osana toimintaohjelmia, tarpeellisina pitämiään lisätoimenpiteitä tai vahvistettuja toimia, jos toimintaohjelmien toteuttamisen pohjalta käy ilmeiseksi, että 4 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet eivät ole riittäviä 1 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltioiden on otettava näiden toimenpiteiden tai toimien valinnassa huomioon niiden tehokkuus sekä niiden kustannukset verrattuna muihin mahdollisiin ehkäiseviin toimenpiteisiin.

– –”

7 Direktiivin liitteessä III, jonka otsikko on ”Toimenpiteet, jotka on sisällytettävä 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin toimintaohjelmiin”, säädetään seuraavaa:

”1. Toimenpiteissä on oltava sääntöjä, jotka koskevat:

– –

2) lietelantasäiliöiden tilavuutta; tämän tilavuuden on oltava suurempi kuin se, joka tarvitaan lannan säilytykseen koko sinä pisimpänä aikana, jona lannan levitys maahan pilaantumisalttiilla vyöhykkeellä on kielletty, paitsi jos toimivaltaiselle viranomaiselle voidaan osoittaa, että todellisen säilytystilavuuden mahdollisesti ylittävästä lantamäärästä huolehditaan tavalla, joka ei aiheuta haittaa ympäristölle,

– –.”

Direktiivi 2001/42

8 Direktiivin 2001/42 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

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

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

– joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät;

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

– –.”

9 Mainitun direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

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

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

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

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

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

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

_ _”

Direktiivi 85/337/ETY

10 Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40),

sellaisena kuin se on muutettuna 3.3.1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/11/EY (EYVL L 73, s. 5; jäljempänä direktiivi 85/337), 1 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

’hankkeella’

– rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista,

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

– –.”

11 Direktiivin 85/337 4 artiklan 1 kohdan mukaan tämän direktiivin liitteessä I mainituista hankkeista on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi.

12 Kyseisen direktiivin 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Käytyjen neuvottelujen tulokset ja 5, 6 ja 7 artiklan mukaisesti saadut tiedot on otettava huomioon lupamenettelyssä.”

13 Direktiivin 85/337 liitteessä I, jonka otsikko on ”Hankkeet, joita tarkoitetaan 4 artiklan 1 kohdassa”, säädetään seuraavaa:

”_ _

17. Kanalat ja sikalat, joissa kasvatetaan yli

a) 85 000 kananpoikaa tai 60 000 kanaa,

b) 3 000 sikaa (paino yli 30 kg)

tai

c) 900 emakkoa.

_ _”

14 Kyseisen direktiivin liitteessä II, jonka otsikko on ”Hankkeet, joita tarkoitetaan 4 artiklan 2 kohdassa”, mainitaan seuraavaa:

”1. Maanviljelys, metsänhoito ja vesiviljely

– –

b) Hankkeet viljelemättömän maan tai osaksi luonnontilassa olevien alueiden ottamiseksi voimaperäiseen maatalouskäyttöön

– –

e) Karjan tehokasvatukseen tarkoitetut laitokset (muut kuin liitteessä I mainitut).

– –”

Direktiivi 2003/35/EY

15 Yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta 26.5.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/35/EY (EUVL L 156, s. 17) johdanto-osan kymmenes perustelukappale kuuluu seuraavasti:

”Olisi annettava tiettyjä sellaisia ympäristöalan direktiivejä koskevia säännöksiä, joissa jäsenvaltioita vaaditaan laatimaan ympäristöä koskevia suunnitelmia ja ohjelmia mutta joissa ei ole [tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan] Århusin yleissopimuksen [joka on Euroopan yhteisön puolesta tehty 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1; jäljempänä Århusin yleissopimus)] määräysten ja erityisesti sen 7 artiklan mukaisen yleisön osallistumisen varmistamiseksi tarvittavia riittäviä säännöksiä. Muussa asiaan liittyvässä yhteisön lainsäädännössä säädetään jo yleisön osallistumisesta suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen ja tulevaisuudessa Århusin yleissopimuksen mukaiset yleisön osallistumista koskevat vaatimukset sisällytetään asiaan liittyvään lainsäädäntöön jo alusta alkaen.”

16 Tämän direktiivin 2 artiklan, jonka otsikko on ”Yleisön osallistuminen suunnitelmiin ja ohjelmiin”, 2 ja 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisölle annetaan mahdollisuuksia osallistua varhaisessa vaiheessa ja tehokkaasti niiden suunnitelmien tai ohjelmien valmisteluun ja muuttamiseen tai tarkistamiseen, jotka on laadittava liitteessä I lueteltujen säännösten mukaisesti.

– –

5. Tätä artiklaa ei sovelleta liitteessä I tarkoitettuihin suunnitelmiin ja ohjelmiin, joiden osalta on toteutettu menettely [direktiivin 2001/42] tai yhteisön vesipolitiikan puitteista 23 päivänä lokakuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY mukaisesti."

17 Kyseisen direktiivin liitteessä I, jonka otsikko on "2 artiklassa tarkoitettuja suunnitelmia ja ohjelmia koskevat säännökset", mainitaan seuraavaa:

"– –

c) [direktiivin 91/676] 5 artiklan 1 kohta.

– –"

Kansallinen lainsäädäntö

18 Direktiivi 2001/42 on saatettu osaksi Vallonian hallintoalueen oikeusjärjestystä ympäristölain (code de l'environnement; Moniteur belge 9.7.2004, s. 54654) I osaston D. 52 §:n ja sitä seuraavien pykälien säännöksillä.

19 Kyseisen lain D. 53 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi tehdään 52–61 §:n mukaisesti sellaisista hallituksen laatimaan luetteloon I sisältyvistä suunnitelmista, ohjelmista ja niiden muutoksista,

1) jotka on valmisteltu maa-, metsä- ja kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, maankäyttöä, televiestintää ja matkailua varten ja joissa vahvistetaan puitteet 66 §:n [2 momentin] nojalla laaditussa luettelossa mainittujen tulevien hankkeiden täytäntöönpanon hyväksymiselle;

2) joista arviointi on tehtävä 12.7.1973 annetun luonnonsuojelulain (loi sur la conservation de la nature) 29 §:n nojalla.

– –

3. Hallitus voi määrätä, että tässä luvussa tarkoitettu ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä suunnitelmista tai ohjelmista, joilla saattaa olla muita kuin vähäisiä ympäristövaikutuksia ja joista ei ole annettu säännöksiä laissa, asetuksessa tai hallinnollisissa määräyksissä.

– –”

20 Kyseisen lain R. 47 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Jäljempänä D. 53 §:n [1] momentissa tarkoitettu suunnitelmien ja ohjeiden luettelo vahvistetaan liitteessä V.”

21 Kyseiseen liitteeseen V, joka on vahvistettu ympäristölain I osastoa koskevalla 17.3.2005 tehdyllä Vallonian hallituksen päätöksellä (Moniteur belge 4.5.2005, s. 21184), sisältyy muun muassa ilman laatua koskeva toimintaohjelma, maaperän laatua koskeva toimintaohjelma ja luonnonsuojelua koskeva toimintaohjelma. Tähän liitteeseen ei kuitenkaan sisälly typen käyttöä maataloudessa pilaantumisalttiilla vyöhykkeillä koskevaa toimintaohjelmaa, joka on alun perin sisällytetty Vallonian hallintoalueen oikeusjärjestykseen 10.10.2002 tehdyllä päätöksellä.

22 Erityisesti viimeksi mainittua toimintaohjelmaa koskevat Vallonian hallintoalueen oikeuden voimassa olevat säännökset sisältyvät riidanalaiseen päätökseen.

23 Kyseisellä päätöksellä vahvistetaan typen käyttöön maataloudessa sovellettavat ehdot koko Vallonian hallintoaluetta varten. Päätöksessä käsitellään myös typen käyttöä pilaantumisalttiilla vyöhykkeillä, joiden osalta päätös on direktiivin 91/676 5 artiklassa edellytetty toimintaohjelma. Pilaantumisalttiit vyöhykkeet muodostavat 42 prosenttia Vallonian hallintoalueen pinta-alasta ja 54 prosenttia sen käytetystä maatalousmaasta.

24 Riidanalaisen päätöksen IV lukuun sisältyy 3 jakso, jonka otsikko on ”Typen käyttöön maataloudessa sovellettavat edellytykset koko Vallonian hallintoalueella”. Kyseiseen jaksoon sisältyy 1–5 alajakso, joita sovelletaan koko kyseisellä hallintoalueella pilaantumisalttiit vyöhykkeet mukaan lukien, sekä 6 ja 7 alajakso, joita sovelletaan vain pilaantumisalttiilla vyöhykkeillä. Nämä alajaksot yhdessä muodostavat direktiivin 91/676 5 artiklan 1 kohdassa edellytetyn toimintaohjelman.

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

25 Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-221/03, komissio vastaan Belgia, 22.9.2005 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-8307), että Belgian kuningaskunta ei ollut noudattanut direktiivin 91/676 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut säädetyssä määräajassa toteuttanut tämän direktiivin täysimääräisen ja asianmukaisen täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä.

26 Kyseisen tuomion noudattamiseksi Vallonian hallitus teki direktiivin 91/676 5 artiklan nojalla riidanalaisen päätöksen. Päätöksellä muutettiin vesilain muodostavaa ympäristölain II osastoa maataloudessa käytettävän typen kestävän käytön osalta.

27 Terre Wallonne ASBL ja Inter-Environnement ASBL ovat vaatineet, että Conseil d'État kumoaa kyseisen päätöksen, ja väittäneet muun muassa, ettei päätökseen sisältyvästä ohjelmasta ole tehty direktiivin 2001/42 mukaista ympäristöarviointia.

28 Vallonian hallitus on katsonut, ettei typen käyttöä maataloudessa koskeva ohjelma kuulu direktiivin 2001/42 soveltamisalaan.

29 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, ettei asiassa voida sulkea pois sitä, että direktiivissä 91/676 tarkoitettujen kaltaiset toimintaohjelmat olisivat direktiivissä 2001/42 tarkoitettuja suunnitelmia tai ohjelmia. Kyseinen tuomioistuin toteaa lisäksi, ettei Vallonian hallintoalueen oikeusjärjestykseen ole sisältynyt riidanalaisen päätöksen tekemispäivänä voimassa ollutta säännöstä, jonka mukaan typen käyttöä koskevasta ohjelmasta olisi tullut tehdä ympäristövaikutusten arviointi, mutta ettei tätä seikkaa ole välttämättä osoitettu direktiivin 2001/42 vastaiseksi ja ettei unionin oikeuden asianmukainen tulkinta ole niin ilmeinen, ettei järkevälle epäilylle jäisi sijaa.

30 Conseil d'État päätti sen vuoksi lykätä asian käsittelyä ja esittää seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko määriteltyjä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten laadittu typen käyttöä koskeva ohjelma, josta säädetään [direktiivin 91/676] 5 artiklan 1 kohdassa, [direktiivin 2001/42] 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma, joka valmistellaan maa-, metsä- ja kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, kaavoitusta tai maankäyttöä varten, ja vahvistetaanko siinä puitteet [direktiivin 85/337] liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille?

2) Onko määriteltyjä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten laadittu typen käyttöä koskeva ohjelma, josta säädetään [direktiivin 91/676] 5 artiklan 1 kohdassa, [direktiivin 2001/42] 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma, jonka on katsottu edellyttävän [direktiivin 92/43] 6 tai 7 artiklan mukaista arviointia sen todennäköisen vaikutuksen johdosta, joka sillä on mainituissa artikloissa tarkoitetuilla alueilla, erityisesti kun kyseistä typen käyttöä koskevaa ohjelmaa sovelletaan kaikkiin Vallonian hallintoalueen määriteltyihin pilaantumisalttiisiin vyöhykkeisiin?

3) Onko määriteltyjä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten laadittu typen käyttöä koskeva ohjelma, josta säädetään [direktiivin 91/676] 5 artiklan 1 kohdassa, sellainen muu kuin [direktiivin 2001/42] 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma, jolla vahvistetaan puitteet sellaisten tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, joiden osalta jäsenvaltioiden on [direktiivin 2001/42] 3 artiklan 4 kohdan nojalla määriteltävä [saman direktiivin 3 artiklan] 5 kohdan mukaisesti, onko niillä todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

31 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta lähinnä sitä, voiko pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltainen typen käyttöä maataloudessa koskeva ohjelma olla direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma.

32 Ennen kysymyksen varsinaista tarkastelua on syytä todeta, kuten direktiivin 2001/42 1 artiklasta ilmenee, että kyseisen direktiivin keskeisenä tarkoituksena on, että suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi niitä valmisteltaessa ja ennen niiden hyväksymistä.

33 Silloin kun direktiivissä 2001/42 edellytetään tällaisen ympäristöarvioinnin tekemistä, direktiivissä vahvistetaan ympäristöselostuksen laatimisessa, kuulemisten toteuttamisessa, ympäristöarvioinnin tulosten huomioon ottamisessa ja arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä tiedottamisessa noudatettavat vähimmäissäännöt.

34 Sen ratkaisemiseksi, kuuluvatko direktiivin 91/676 5 artiklan 1 kohdan nojalla hyväksytyt toimintaohjelmat (jäljempänä toimintaohjelmat) direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan, on tutkittava ensimmäiseksi, ovatko kyseiset toimintaohjelmat viimeksi mainitun direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja ”suunnitelmia ja ohjelmia”, ja toiseksi, täyttävätkö ne saman direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa vahvistetut edellytykset.

Direktiivin 2001/42 2 artiklan soveltaminen

35 Aluksi on syytä todeta yhtäältä, että direktiivissä 91/676 säädetyt toimintaohjelmat ovat kansallisen, alueellisen tai paikallisen viranomaisen valmistelemia tai viranomainen on valmistellut ne parlamentin tai hallituksen hyväksyttäviksi lainsäädäntömenettelyllä, ja toisaalta, että niitä edellytetään laissa, asetuksessa tai hallinnollisissa määräyksissä.

36 Sen jälkeen on todettava, että direktiivissä 91/676 edellytetään tällaisten toimintaohjelmien laatimista kaikkia jäsenvaltioiden tämän direktiivin säännösten nojalla määrittelemiä ”pilaantumisalttiita vyöhykkeitä” varten ja että näissä ohjelmissa on oltava nitraattien aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemiseksi direktiivin 5 artiklassa lueteltujen tyyppiset toimenpiteet ja toimet, joiden toteuttaminen ja valvonta kuuluvat jäsenvaltioille. Toimivaltaisten viranomaisten on myös määräajoin tarkasteltava uudelleen toimenpiteiden ja toimien asianmukaisuutta ja tarvittaessa tehtävä toimintaohjelmiin muutoksia.

37 Kuten sitä paitsi julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 25–28 kohdassa, direktiivin 2003/35 johdanto-osan kymmenes perustelukappale sekä sen 2 artiklan 5 kohta ja liite I vahvistavat tätä toteamusta.

38 Tältä osin on syytä muistuttaa, että direktiivissä 2003/35 säädetään yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen unionin lainsäädännön saattamiseksi Århusin yleissopimuksen mukaiseksi.

39 Direktiivin 2003/35 johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, että joihinkin yhteisön oikeuden säädöksiin sisältyi jo ennestään yleisön osallistumista suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen koskevia säännöksiä, jotka olivat Århusin yleissopimuksen mukaisia. Tästä syystä tämän direktiivin 2 artiklan 5 kohdassa jätetään tämän artiklan soveltamisalan ulkopuolelle kyseisen direktiivin liitteessä I tarkoitetut suunnitelmat ja ohjelmat, joiden osalta vastaavanlaisia toimia oli toteutettu direktiivin 2001/42 perusteella. Näihin suunnitelmiin ja ohjelmiin sisältyvätkin muun muassa direktiivin 91/676 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut toimintasuunnitelmat.

40 Direktiivin 2003/35 2 artiklan 5 kohta on tosin säädetty yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen annettujen säännösten yhteydessä. Olisi kuitenkin epäjohdonmukaista katsoa, että toimintaohjelmat kuuluisivat direktiivin 2001/42 2 artiklan soveltamisalaan silloin, kun niihin sisältyy säännöksiä yleisön osallistumisesta suunnitelmaa tai ohjelmaa koskevaan päätöksentekoon, mutta että nämä samat toimintaohjelmat jäisivät saman säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle silloin, kun ne liittyvät ympäristövaikutusten arviointiin.

41 Lopuksi on syytä täsmentää, että vaikkeivät kaikki vesien suojelemista maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta koskevat lainsäädäntötoimet ole direktiivissä 2001/42 tarkoitettuja suunnitelmia tai ohjelmia, kyseiset toimet eivät kuitenkaan jää tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle pelkästään sillä perusteella, että toimi hyväksytään lainsäädäntömenettelyllä, jos toimella on tämän tuomion 36 kohdassa mainittuja ominaispiirteitä.

42 Kaikesta edellä todetusta seuraa, että toimintasuunnitelmat ovat direktiivissä 2001/42 tarkoitettuja suunnitelmia ja ohjelmia sekä ominaispiirteidensä että unionin lainsäätäjän nimenomaisen tahdon perusteella.

Direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltaminen

43 On syytä todeta, että direktiivin 2001/42 mukaan ympäristöarviointi on aina tehtävä suunnitelmista ja ohjelmista, joita valmistellaan tiettyjä aloja varten ja joissa vahvistetaan puitteet direktiivin 85/337 liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.

44 Direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetystä ensimmäisestä edellytyksestä on riittävää todeta, että jo direktiivin 91/676 otsikosta ilmenee, että toimintaohjelmat valmistellaan maataloutta varten.

45 Jälkimmäisen edellytyksen osalta on sen selvittämiseksi, vahvistetaanko toimintaohjelmissa puitteet direktiivin 85/337 liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, tutkittava kyseisten ohjelmien sisältöä ja tarkoitusta ottaen huomioon hankkeiden ympäristöarvion laajuus sellaisena kuin siitä säädetään kyseisessä direktiivissä.

46 Toimintaohjelmien tarkoituksen osalta direktiivistä 91/676 ja erityisesti tämän direktiivin johdanto-osan 9–11 perustelukappaleesta, 1 ja 3–5 artiklasta ja liitteistä ilmeneekin, että toimintaohjelmat edellyttävät maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamaan pilaantumiseen liittyvien ympäristöongelmien kattavaa tutkimista pilaantumisalttiilla vyöhykkeillä ja että niillä toteutetaan järjestelmälliset toimet, joiden tarkoituksena on varmistaa yleinen suojelutaso tällaisen pilaantumisen ehkäisemiseksi.

47 Kyseisten ohjelmien luonne erityisohjelmina tarkoittaa, että niiden lähestymistavan on oltava kattava ja johdonmukainen ja niiden tulee ilmentää konkreettista ja yksityiskohtaista suunnittelua, joka kattaa pilaantumisalttiit vyöhykkeet tarvittaessa koko valtion alueella ja koskee maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttaman pilaantumisen vähentämistä ja ehkäisemistä.

48 Toimintaohjelmien sisällön osalta direktiivin 91/676 5 artiklasta, luettuna yhdessä saman direktiivin liitteen III kanssa, ilmenee, että toimintaohjelmiin on sisällyttävä konkreettisia pakollisia toimenpiteitä, jotka koskevat muun muassa kausia, joina tietynlaisten lannoitteiden levitys maahan on kielletty, karjanlantasäiliöiden tilavuutta, lannoitteiden maahan levittämisen tapaa sekä typpipitoisen, maahan levitettävän karjanlannan enimmäismäärää (ks. vastaavasti asia C-416/02, komissio v. Espanja, tuomio 8.9.2005, Kok., s. I-7487, 34 kohta). Näillä toimenpiteillä varmistetaan direktiivin 91/676 liitteessä III olevassa 2 kohdassa säädetyin tavoin muun muassa, että jokaisella tilalla tai jokaisessa karjankasvatusyksikössä maahan kunakin vuonna levitetyn karjanlannan määrä, mukaan lukien eläinten itsensä levittämä määrä, ei ylitä hehtaarikohtaista lantamäärää, joka sisältää 170 kg typpeä.

49 Direktiivissä 85/337 säädetyn ympäristöarvioinnin laajuudesta on aluksi syytä muistuttaa, että toimintaohjelmiin sisältyvät toimenpiteet koskevat direktiivin 85/337 liitteessä I olevassa 17 kohdassa ja liitteessä II olevan 1 kohdan e alakohdassa mainittuja karjan tehokasvatukseen tarkoitettuja laitoksia.

50 On syytä muistuttaa, että kansallisten viranomaisten on direktiivissä 85/337 säädetyssä ympäristöarvioinnissa otettava huomioon suunniteltujen töiden suorien ympäristövaikutusten lisäksi myös ne ympäristövaikutukset, joita näiden töiden tulosten käyttämisestä ja hyödyntämisestä voi syntyä (asia C-2/07, Abraham ym., tuomio 28.2.2008, Kok., s. I-1197, 43 kohta ja asia C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA, tuomio 25.7.2008, Kok., s. I-6097, 39 kohta).

51 Tällaisessa ympäristöarvioinnissa on erityisesti karjan tehokasvatukseen tarkoitettujen laitosten osalta otettava huomioon kyseisten laitosten vaikutukset vesistöjen laatuun (ks. vastaavasti asia C-121/03, komissio v. Espanja, tuomio 8.9.2005, Kok., s. I-7569, 88 kohta).

52 Kuten julkisasiamies on aiheellisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 80 kohdassa, direktiivin 85/337 8 artikla edellyttää toimintaohjelmiin sisältyvien määräysten kohteena olevien ympäristönäkökohtien huomioon ottamista tällaisten laitosten käyttöä koskevien hankkeiden lupapäätöksissä.

53 Lisäksi on syytä todeta, että direktiivin 91/676 5 artiklan 4 kohdasta johtuu, että saman artiklan 1 kohdan nojalla laadittaviin toimintaohjelmiin on sisällytettävä erilaisia toimenpiteitä, joiden noudattaminen saattaa olla edellytyksenä luvan myöntämiselle direktiivin 85/337 liitteissä I ja II lueteltuihin hankkeisiin ja joiden määrittelemisessä jäsenvaltioille annetaan direktiivissä 91/676 jossain määrin harkintavaltaa. Tämä pätee erityisesti direktiivin 91/676 liitteeseen III sisällytettyihin lietelannan varastointiin liittyviin toimenpiteisiin direktiivin 85/337 liitteissä I ja II lueteltuja karjan tehokasvatukseen tarkoitettuja laitoksia koskevien hankkeiden osalta.

54 Vaikka asianomaisen toimintaohjelman osalta tosiseikkojen ja säännöstön ulottuvuuden arvioiminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä, tässä tapauksessa on kuitenkin syytä katsoa, että tässä toimintaohjelmassa vahvistetaan kyseisten toimenpiteiden puitteet direktiivin 85/337 liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

55 Kaiken edellä todetun perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava siten, että direktiivin 91/676 5 artiklan 1 kohdan nojalla hyväksytty toimintaohjelma on lähtökohtaisesti direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma, mikäli se muodostaa viimeksi mainitun direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitetun ”suunnitelman” tai ”ohjelman” ja siihen sisältyy toimenpiteitä, joiden noudattaminen on edellytyksenä luvan myöntämiselle direktiivin 85/337 liitteissä I ja II lueteltujen hankkeiden toteuttamiseen.

Toinen ja kolmas kysymys

56 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, on todettava, ettei pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan asian ratkaisemiseksi ole tarpeen lausua siitä, edellytetäänkö direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa myös toimintaohjelmien ympäristövaikutusten arvioimista.

57 Toiseen kysymykseen ei siten ole tarpeen vastata.

58 Kun otetaan huomioon, että direktiivin 2001/42 3 artiklan 4 kohtaa sovelletaan vain silloin, kun saman artiklan 2 kohtaa ei sovelleta, kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

59 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

Vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12.12.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY 5 artiklan 1 kohdan nojalla hyväksytty toimintaohjelma on lähtökohtaisesti tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma, mikäli se muodostaa viimeksi mainitun direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitetun ”suunnitelman” tai ”ohjelman” ja siihen sisältyy toimenpiteitä, joiden noudattaminen on edellytyksenä luvan myöntämiselle tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 3.3.1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/11/EY, liitteissä I ja II lueteltujen hankkeiden toteuttamiseen.

Allekirjoitukset