JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
14 päivänä heinäkuuta 2005 [1]

1. Komissio on nostanut yhteisöjen tuomioistuimessa EY 226 artiklan nojalla kanteen, jossa se väittää, että Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY [2] 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan.

2. Vastaajana oleva jäsenvaltio myöntää, että sen kaupunkisuunnittelua koskeva lainsäädäntö voi johtaa direktiivin kanssa ristiriidassa oleviin tilanteisiin; tämän vuoksi riitaasia olisi voitu ratkaista ilman julkisasiamiehen ratkaisuehdotusta huolimatta asiasta aiheutuneesta kiivaasta keskustelusta, joka on merkityksetön komission vaatimusten tutkimisen kannalta.

I Direktiivi 85/337

3. Direktiivin [3] tavoitteena on ympäristön pilaantumisen estäminen ennaltaehkäisemällä mistä tahansa *hankkeesta* aiheutuvia ympäristövaikutuksia (1 ja 6 perustelukappale, 1 artiklan 1 kohta).

4. Hankkeella tarkoitetaan rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista, muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen. "*Hankkeen toteuttajalla*" tarkoitetaan yksityistä hanketta varten tarvittavan luvan hakijaa tai julkista viranomaista, joka on tehnyt aloitteen hankkeesta. "*Luvalla*" tarkoitetaan toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen.

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

2 – EYVL L 174, s. 40.

3 – Nyt esillä olevassa asiassa sovellettava versio on 3.3.1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/11/EY (EYVL L 73, s. 5) muutettu versio.

5. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä hankkeet, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, alistetaan lupamenettelyyn ja että niiden vaikutukset arvioidaan. Tässä tarkoitetut hankkeet määritellään 4 artiklassa."

6. Edellä mainitussa 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jollei direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa[4] säädetystä muuta johdu, liitteessä I mainitut hankkeet arvioidaan 5–10 artiklan mukaisesti.

2. Jollei direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa säädetystä muuta johdu, jäsenvaltioiden on määriteltävä liitteessä II mainittujen hankkeiden osalta:

a) tapauskohtaisesti selvittämällä,

tai

b) jäsenvaltioiden asettamien raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla

arvioidaanko tämä hanke 5–10 artiklan mukaisesti.

Jäsenvaltiot voivat päättää molempien a ja b kohdassa mainittujen menettelyjen soveltamisesta.

3. Tutkittaessa hankkeita tapauskohtaisesti tai vahvistettaessa raja-arvoj[a] tai valintaperusteita 2 kohdan soveltamiseksi, liitteessä III vahvistetut kyseistä hanketta koskevat olennaiset arviointiperusteet on otettava huomioon.

4. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisten viranomaisten 2 kohdan mukaisesti tekemä päätös on kansalaisten saatavilla."

4 – Tässä kohdassa säädetään direktiivin soveltamisesta poikkeamisesta poikkeuksellisissa tapauksissa.

II Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö

7. Asiassa merkityksellinen lainsäädäntö on vuoden 1990 Town and Country Planning Act (kaupunkien ja maaseudun maankäytön suunnittelua koskeva laki), sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1991 Planning and Compensation Actilla.

8. Maahan tai maaperään saadaan kohdistaa rakennustöitä, teknisiä töitä, kaivauksia tai muita töitä ja rakennusten tai muiden kiinteistöjen käyttötarkoitusta saadaan muuttaa vain, jos tätä varten on myönnetty lupa. Luvan myöntämisestä vastaavat maankäytön suunnittelusta vastuussa olevat paikallisviranomaiset, joiden päätöksestä voidaan valittaa Secretary of Stateen, joka myös paikallisviranomaisten vastauksen puuttuessa on toimivaltainen ottamaan asian käsiteltäväkseen ja ratkaisemaan tehdyn hakemuksen (55, 57, 77 ja 78 §).

9. Mainitun lain VII jaksossa viitataan kunnallisviranomaisten mahdollisuuteen puuttua maankäytön suunnittelun valvonnan rikkomisiin, erityisesti hankkeisiin, jotka on toteutettu ilman lupaa taikka noudattamatta sen myöntämisen edellytyksenä olevia ehtoja ja rajoituksia; tällaiset toimet luokitellaan 171 A §:ssä suunnittelun valvonnan rikkomisiksi. Tällainen toimivalta, joka on harkinnanvaraista,[5] on annettu myös Secretary of Statelle.

10. Kyseisen lain 172 §:ssä mainitaan pääasiallinen pakkotäytäntöönkeino, jonka Secretary of State voi tutkia uudelleen niiden asianosaisten pyynnöstä, jotka voivat vedota muun muassa 174 §:n 2 momentin d kohdassa mainittuun perusteeseen, joka koskee sitä, että sen hyväksymispäivänä niihin ei voitu soveltaa mitään pakkotäytäntöönpanotoimea.

11. Tämä valitusperuste on seuraus 171 B §:stä, jossa kielletään tilanteen lainmukaisuuden palauttamiseen tähtäävät pakkotoimenpiteet, jos on kulunut neljä vuotta siitä, kun suunnittelun valvonnan kanssa ristiriitaiset hankkeet on toteutettu taikka siitä, kun rakennuksen käyttötarkoitus on muutettu asuinrakennukseksi (1 ja 2 momentti), tai jos mahdollisesta rikkomisesta on kulunut kymmenen vuotta (3 momentti).

12. Lawful Development Certificates -nimisistä todistuksista (laillista käyttöä koskeva todistus, jäljempänä LDC) säädetään vuoden 1990 Town and Country Planning Actin 191 §:ssä.

13. Tämän säännöksen 1 momentissa säädetään oikeudesta saada tietoja kiinteistöjen, maan tai maaperän käytön lainmukaisuudesta taikka kaikista muista seikoista, jotka ovat ristiriidassa todistuksen myöntämisedel-

5 - Britannian hallitus on ilmoittanut (vastineen 34 kohta), että parlamentti hylkäsi vuoden 1991 Planning and Compensation Actiin ehdotetut muutokset, joilla tästä harkintavallasta olisi tehty velvollisuus.

lytysten kanssa, yksilöimällä kyseessä olevan maa ja kuvailemalla muita asiaankuuluvia seikkoja.

14. Kyseisen säännöksen 2 momentissa säädetään, että mainitut käytöt ja toimenpiteet ovat lainmukaisia, jos

"a) niihin ei voida kohdistaa mitään täytäntöönpanotoimenpidettä (joko sen vuoksi, että ne eivät koske maankäyttöä tai ne eivät ole luvanvaraisia, taikka sen vuoksi, että määräaika täytäntöönpanotoimelle on päättynyt, taikka mistä tahansa muusta syystä), ja

b) ne eivät ole ristiriidassa minkään voimassa olevan täytäntöönpanotoimen vaatimusten kanssa." [6]

15. Kyseisen säännöksen 3 momentissa säädetään vastaavasti mistä tahansa seikasta, joka merkitsee suunnitteluluvan edellytyksenä olevien ehtojen noudattamatta jättämistä, jos siihen reagoimiseksi asetettu määräaika on päättynyt eikä se ole ristiriidassa voimassa olevien määräysten kanssa.

16. Säännöksen 4 momentissa puolestaan velvoitetaan LDC:n myöntämiseen, jos todistuksen hakijan esittämät tiedot osoittavat todistuksen kohteena olevan toiminnan "lainmukaisuuden", mikä esitetään ehdottomana presumptiona 6 momentissa. Säännöksen 7 momentin mukaisesti todistuksella on samat oikeusvaikutukset kuin suunnitteluluvilla tietyissä tapauksissa. [7]

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt hallinnollinen menettely

17. Komissio sai tietää tämän ratkaisuehdotuksen edeltävissä kohdissa kuvatusta brittiläisestä järjestelmästä sille tehdyn kantelun yhteydessä, joka koski luvattomasti toiminutta autoromuttamoa, jolle oli myönnetty LDC vuonna 1993, ja toiselle laajemmalle laitokselle vuonna 1998.

6 – Käännös kirjoittajan.

7 – Tässä viitataan vuoden 1960 Caravan Sites and Control of Development Actin 3 §:n 3 momenttiin, vuoden 1974 Control of Pollution Actin 5 §:n 2 momenttiin sekä vuoden 1990 Environmental Protection Actin 36 §:n 2 momenttiin.

18. Komissio lähetti 8.2.2001 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle kirjeen, jossa se pyysi tätä järjestelmää koskevia lisätietoja, jotka toimitettiin sille 31.8.2001 päivätyssä asiakirjassa, josta komissio päätteli, että LDC:n myöntämisellä kierrettiin direktiivillä 85/337 käyttöön otettua lupajärjestelmää, minkä vuoksi se antoi Britannian hallitukselle 23.10.2001 osoittamassaan virallisessa huomautuksessa kahden kuukauden määräajan asianmukaisten toimenpiteiden toteuttamiseksi.

19. Koska komissio ei ollut tyytyväinen sille 19.12.2001 esitettyihin perusteluihin, se antoi vuotta myöhemmin perustellun lausunnon, jossa se kehotti Yhdistynyttä kuningaskuntaa toteuttamaan yhteisön oikeuden noudattamiseksi välttämättömät toimenpiteet.

20. Britannian viranomaiset vastasivat 3.4.2003, ja ne myönsivät, että sen lainsäädännössä on teoriassa olemassa aukko, jonka täyttämiseksi ne ryhtyisivät välttämättömiin toimenpiteisiin; ne kiistivät tämän aukon aiheutuneen LDC:n myöntämisestä, ja väittivät sen johtuvan paikallisviranomaisista, jotka harkintavaltaansa käyttämällä voivat olla ryhtymättä toimiin maankäytön suunnittelua koskevan lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevan toiminnan suhteen (kirjeen 17–25 kohta).

IV Asianosaisten lausumat ja menettely yhteisöjen tuomioistuimessa

21. Koska komissio ei ollut tyytyväinen saamaansa vastaukseen ja koska sille ei ollut annettu tiedoksi toteutettuja toimenpiteitä, se nosti EY 226 artiklan toisen kohdan nojalla 26.2.2004 tämän kanteen. Kyseinen toimielin vaatii näin ollen yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 85/377 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan, minkä kyseessä oleva jäsenvaltio kiistää.

22. Asianosaisten asiamiehet esittivät huomautuksensa 30.6.2004 pidetyssä istunnossa.

V Väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen analysointi

23. Direktiivin 85/337 mukaisesti hankkeet, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, on ennen luvan myöntämistä arvioitava tällaisten vaikutusten osalta, [8] ja siinä eritellään kaksi vaihetta. Ensinnäkin on tarkistet-

8 – Näin todetaan asiassa C-435/97, WWF ym., 16.9.1999 annetussa tuomiossa (Kok. 1999, s. I-5613, 45 kohta) ja asiassa C-201/02, Delena Wells, 7.2.2004 annetussa tuomiossa (Kok. 2004, s. I-723, 42 kohta).

tava, aiheuttavatko suunnitellut työt merkittäviä vaikutuksia ympäristölle, ja toiseksi kyseessä olevia vaikutuksia on arvioitava kyseisen direktiivin 5–10 artiklan mukaisesti. [9]

24. On hankkeita, jotka lakisääteisen oletteman nojalla vaikuttavat aina merkittävällä tavalla ekosysteemeihin, joten niiden merkitys on aina arvioitava. Nämä hankkeet on lueteltu direktiivin liitteessä I, ja niihin viitataan sen 4 artiklan 1 kohdassa.

25. Toisaalta muiden hankkeiden vaikutus ei näytä olevan yhtä selvä, jolloin jäsenvaltioiden on arvioitava, onko niihin sovellettava 5–10 artiklassa säädettyä menettelyä. Näin on liitteeseen II kuuluvien hankkeiden suhteen; näiden osalta jäsenvaltiot määrittelevät ne, joita on arvioitava joko tapauskohtaisesti tai asettamalla asianmukaiset raja-arvot tai valintaperusteet niiden määrittelemiseksi, taikka soveltamalla kumpaakin menettelyä liitteessä III säädettyjen muuttujien mukaisesti (4 artiklan 2 ja 3 kohta); niillä on näin ollen tietty itsemääräämisoikeus niiden hankkeiden valitsemisessa, joiden ympäristövaikutuksia on arvioitava liitteeseen II kuuluvina.

26. Tämän harkintavallan rajat on kuitenkin asetettu kyseessä olevan direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa, jossa määritellään sen perustavanlaatuiset tavoitteet siten, että siinä asetetaan velvollisuus arvioida ympäristövaikutukset sellaisista hankkeista, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. [10]

27. Toisin sanoen direktiivissä 85/337 ei sen tehokkaan oikeusvaikutuksen takaamiseksi vapauteta mitään tämäntyyppistä hanketta tällaista arviointia koskevasta velvoitteesta [11] niin, että riippumatta kansallisten viranomaisten laajasta harkintavallasta tällaisten hankkeiden toteuttaminen ilman lupamenettelyä ja asianmukaista vaikutusten arviointia, jos hankkeesta tulee ajan kulumisen myötä peruuttamaton, on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

28. Juuri tällainen merkitys on brittiläisellä järjestelmällä, jolla suojataan direktiivin

9 – Toin esille tämän asiassa C-87/02, komissio v. Italia, 10.6.2004 annettuun tuomioon liittyvässä, 8.2.2004 esittämässäni ratkaisuehdotuksessa (Kok. 2004, s. I-5975), joka noudattelee julkisasiamies Geelhoedin asiassa C-24/99, komissio v. Saksa, 12.7.2001 esittämää ratkaisuehdotusta; tämä asia poistettiin rekisteristä 18.2.2002 ilman tuomiota.

10 – Ks. asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5403, 50 kohta); asia C-301/95, komissio v. Saksa, tuomio 22.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6135, 45 kohta); em. asiassa WWF ym. annetun tuomion 36 ja 45 kohta; asia C-392/96, komissio v. Irlanti, tuomio 21.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5901, 64 kohta) ja em. asiassa komissio v. Italia annetun tuomion 44 kohta.

11 – Em. asia WWF ym., tuomion 45 kohta ja em. asia komissio v. Italia, tuomion 44 kohta.

kanssa ristiriitaisia toimenpiteitä, jotka on toteutettu ilman lupamenettelyä taikka arvioimatta niiden vaikutuksia niin, että niistä tulee legitiimejä ajan myötä siten, ettei tilannetta enää voida korjata, kuten ilmenee tämän oikeudenkäynnin syynä olevan autoromuttamon tapauksesta ja kuten vastaajana oleva hallitus itse myöntää.

29. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva analyysi olisi lopetettava tähän, kun otetaan huomioon edellä esitetyt näkökohdat, mutta koska asianosaiset ovat paneutuneet keskusteluun, joka on sekä kiihkeä että hyödytön, katson velvollisuudekseni esittää joitakin täsmennyksiä.

30. Merkitystä ei ole sillä, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen syy ajoittuu päivään, jona paikallisviranomaiset ovat harkintavapauttaan käyttäen pysyneet passiivisina tai hetkeen, jolloin on myönnetty LDC; vielä vähemmän merkitystä on sillä, onko kyseessä oleva todistus luonteeltaan lupa vai onko se luonteeltaan pelkästään toteava. Ratkaiseva tekijä on, että sen vuoksi, että mukavuussyistä on katsottu aiheelliseksi olla puuttumatta asiaan, on syntynyt tilanne, joka on ristiriidassa direktiivin 85/337 kanssa, vaikka hallintoviranomaiset olisivat laajan harkintavaltansa avulla päässeet tulokseen, joka ei olisi ollut ristiriidassa yhteisön säädöksen 2 artiklan 1 kohdassa mainitun keskeisen tavoitteen kanssa.

31. Kuten Britannian hallitus huomauttaa vastineensa 89 kohdassa viitaten komission perusteltuun lausuntoon antamansa vastauksen 20 kohtaan, tässä kyseessä oleva harkintavalta ei ole absoluuttinen, koska tällöin se johtaisi mielivaltaisuuteen. Näin ollen toimivaltaisten viranomaisten on arvioitava tapauskohtaisesti, onko rikkominen lopetettava, koska sillä loukataan sietämättömällä tavalla yhteisön arvoja, vai vaatiiko yleinen etu päinvastoin, että maan luvaton käyttö jatkuu huolimatta sen ympäristöön kohdistuvasta haitallisesta vaikutuksesta. Tämä valintamahdollisuus kuitenkin vahvistaa komission toteaman jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, koska sillä mahdollistetaan tilanteet, joissa kyseessä olevia tarpeita punniten "maankäytön suunnittelusta vastaava viranomainen voi päättää käyttää harkintavaltaansa olla ryhtymättä täytäntöönpanotoimiin ja näin mahdollisesti rikkoo direktiiviä" (perusteltuun lausuntoon annetun kirjallisen vastauksen 20 kohdan loppu).

32. Keskustelua ei tämän vuoksi pidä keskittää sen selventämiseen, olisiko kansallisessa lainsäädännössä säädettävä vanhentumismääräajasta toimenpiteille, joilla rikotaan yhteisön oikeutta niin, että kun tällainen määräaika on päättynyt, näitä toimenpiteitä ei voida riitauttaa, mikä olisi johdannaista

oikeusvarmuuden periaatteesta.[12] Sitä vastoin on aika-aspektia huomioon ottamatta tarkasteltava, onko brittiläisessä lainsäädännössä aukko, jonka avulla direktiivin 85/337 kahteen ensimmäiseen liitteeseen sisältyvät toimenpiteet voidaan toteuttaa ilman arviointia ja ilman vaadittuja lupia; olemme jo nähneet, että tähän kysymykseen on annettava yksiselitteisesti myöntävä vastaus.

33. Silloin, kun se, jonka tehtävänä on valvoa suunnittelun lainmukaisuutta, ei puutu asiaan, vaikka tietää, että laitos on toiminnassa ilman että sen ympäristövaikutuksia olisi arvioitu, tai joka toteaa sen suuren merkityksen vaatimatta arviointeja, sallii sen hiljaisesti, ja jättää se siitä hetkestä lähtien noudattamatta direktiiviä. Se seikka, että ajan kulumisen vuoksi ja oikeusvarmuuden periaatteen nimissä menettelyyn ei reagoida, ei muuta "lainmukaiseksi" menettelyä, joka siihen asti on ollut lain reuna-alueilla; se estää vain puuttumasta menneeseen oikeussuhteiden vakauden säilyttämiseksi, mikä on yksi yhteiskuntaelämän peruspilareista. Tällainen seuraus ei estä sitä, että ne, joille lainvastaisesta menettelystä on aiheutunut vahinkoa, saavat vahingonkorvausta muista syistä, kuten jäsenyysvelvoitteita noudattamatta jättäneen jäsenvaltion vastuun perusteella, mikä Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan on poissuljettua.

34. Näin ollen jäsenvaltioiden velvollisuus antaa direktiivin noudattamisen edellyttämät välttämättömät normit on pakottava velvoite, josta on määrätty EY 249 artiklan kolmannessa kohdassa ja joka koskee kaikkia viranomaisia niin, että kansallinen lainsäädäntö, jossa annetaan hallintoviranomaisille mahdollisuus pysyä passiivisina ja sallia se, että hanke, joka olisi alistettava lupamenettelyyn ja jonka ympäristövaikutukset olisi arvioitava, toteutetaan ilman näitä toimenpiteitä, on ristiriidassa direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan kanssa, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallituskin myöntää.

VI Oikeudenkäyntikulut

35. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan vastaajana oleva jäsenvaltio korvaa oikeudenkäyntikulut.

12 – Tästä erityisesti hyvänä esimerkkinä on asia C-188/95, Fantask ym., tuomio 2.12.1997 (Kok. 1997, s. I-6783), jota asianosaiset ovat analysoineet.

VII Ratkaisuehdotus

36. Edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa lainsäädännön, jossa sallitaan, että mainitun direktiivin liitteissä I ja II mainitut hankkeet toteutetaan ilman edeltävää lupamenettelyä ja arvioimatta niiden mahdollisia ympäristövaikutuksia, kun siinä annetaan paikallisviranomaisille harkintavalta ryhtyä täytäntöönpanotoimiin kaupunkisuunnittelua koskevan lainsäädännön kanssa ristiriitaisen maankäytön osalta,

2) velvoittaa Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.