JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
4 päivänä maaliskuuta 2010[1]

I Johdanto

1. Belgian Conseil d'État'n ennakkoratkaisupyynnöt koskevat tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY[2] (jäljempänä SOVA-direktiivi; lyhenne SOVA tarkoittaa suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia) soveltamisalaa. Ratkaistavana on kysymys siitä, onko vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12.12.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY[3] (jäljempänä nitraattidirektiivi) 5 artiklan mukaisista toimintaohjelmista tehtävä ympäristöarviointi.

2. SOVA-direktiivin tarkoituksena on, yhdessä tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun direktiivin 85/337[4] (jäljempänä YVA-direktiivi) kanssa, varmistaa, että toimivaltaiset elimet ottavat huomioon hankkeiden kaikki merkittävät ympäristövaikutukset tehdessään hankkeiden toteuttamiseen vaikuttavia päätöksiä. YVA-direktiivillä otettiin käyttöön sen mukaiset arvioinnit hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätösten yhteydessä. SOVA-direktiivissä tarkoitettu ympäristöarviointi sen sijaan tehdään päätöksentekomenettelyissä, jotka edeltävät yksittäisiä hankkeita koskevia lupa- tai hyväksymismenettelyjä mutta saattavat vaikuttaa niihin.

3. Nitraattidirektiivissä ja sen perusteella vahvistettavissa toimintaohjelmissa säännellään maatalousmaiden lannoittamista. Maanviljelijät eivät lannoita maitaan pelkästään viljelmiensä kasvun edistämiseksi vaan myös päästäkseen eroon karjan lannasta. Jos

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – EYVL L 197, s. 30.

3 – EYVL L 375, s. 1, direktiivi sellaisena kuin se on muutettuna EY:n perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisissa säädöksissä säädetyn täytäntöönpanovallan käytössä komissiota avustavia komiteoita koskevien sääntöjen mukauttamisesta neuvoston päätökseen 1999/468/EY 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003 (EUVL L 284, s. 1).

4 – EYVL L 175, s. 40; direktiiviä sovelletaan tässä tapauksessa sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/35/EY (EUVL L 156, s. 17).

maatilalla levitetään enemmän lantaa kuin viljelmät kykenevät hyödyntämään, tämä johtaa ylilannoitukseen, joka säännönmukaisesti kuormittaa vesistöjä.

4. Käsiteltävässä tapauksessa on näin ollen kysymys siitä, tehdäänkö nitraattidirektiivin mukaisissa toimintaohjelmissa päätöksiä, jotka vaikuttavat hankkeita koskeviin myöhempiin lupamenettelyihin sellaisella tavalla, että toimintaohjelmista on tehtävä ympäristöarviointi. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin joutuu ensimmäisen kerran ottamaan kantaa SOVA-direktiivin keskeisiin kysymyksiin, erityisesti käsitteiden ”suunnitelma” ja ”ohjelma” merkitykseen ja siihen, missä tapauksissa niillä vahvistetaan puitteet hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *SOVA-direktiivi*

5. SOVA-direktiivin tavoitteet ilmenevät erityisesti sen 1 artiklasta, joka kuuluu seuraavasti:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on taata korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja edistää ympäristönäkökohtien huomioon ottamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä kestävän kehityksen edistämiseksi varmistamalla, että tietyistä suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi tämän direktiivin mukaisesti.”

6. Suunnitelmat ja ohjelmat määritellään 2 artiklan a alakohdassa seuraavasti:

”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.”

7. Direktiivin 3 artiklassa säädetään, mistä suunnitelmista ja ohjelmista ympäristöarviointi on tehtävä. Asiassa merkityksellisiä ovat erityisesti sen 1–5 kohta, jotka kuuluvat seuraavasti:

”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 kalatalouta, 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.”

8. Liitteessä II mainitaan perusteet 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen vaikutusten todennäköisen merkittävyyden määrittelyä varten. On syytä korostaa sen 1 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa, joka kuuluu seuraavasti:

”1. Suunnitelmien ja ohjelmien ominaispiirteet, ottaen huomioon erityisesti

– missä määrin suunnitelmalla tai ohjelmalla vahvistetaan puitteet hankkeille ja muulle toiminnalle sijainnin, luonteen, koon tai toimintaedellytysten osalta tai voimavaroja kohdentamalla,

– –.”

9. Tämän ohella on viitattava siihen, että unioni on vuodesta 2008 lähtien sopimuspuolena valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista vuonna 1991 tehtyyn YK:n Euroopan talouskomission Espoon yleissopimukseen liittyvässä strategista ympäristöarviointia koskevassa pöytäkirjassa [5] (jäljempänä strategista ympäristöarviointia koskeva pöytäkirja). [6] Tähän pöytäkirjaan sisältyy samankaltaisia määräyksiä kuin SOVA-direktiivin säännökset, ja pöytäkirja pannaan täytäntöön kyseisellä direktiivillä. [7]

B *Nitraattidirektiivi*

10. Maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttaman vesien pilaantumisen vuoksi jäsenvaltioiden on nitraattidirektiivin 3 artiklan mukaan määriteltävä tietyt vyöhykkeet pilaantumisalttiiksi. Niiden on 5 artiklan mukaan vahvistettava kyseisiä vyöhykkeitä varten niin sanottuja toimintaohjelmia:

”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. – –

5 – EUVL 2008, L 308, s. 35.

6 – Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista vuonna 1991 tehtyyn YK:n Euroopan talouskomission Espoon yleissopimukseen liittyvän strategista ympäristöarviointia koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta 20.10.2008 tehty neuvoston päätös 2008/871/EY (EUVL L 308, s. 33).

7 – Ks. rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista vuonna 1991 tehtyyn YK:n Euroopan talouskomission Espoon yleissopimukseen liittyvän strategista ympäristöarviointia koskevan pöytäkirjan 23 artiklan 5 kohdan mukainen Euroopan yhteisön ilmoitus (EUVL 2008, L 308, s. 34).

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.

6. Jäsenvaltioiden on laadittava ja toteutettava asiaankuuluvia valvontaohjelmia tämän artiklan mukaisesti laadittujen toimintaohjelmien tehokkuuden arvioimiseksi.

Jäsenvaltioiden, jotka soveltavat 5 artiklan säännöksiä koko alueellaan, on valvottava vesien (pinta- ja pohjavesien) nitraattipitoisuutta valituissa mittauspaikoissa, jotka mahdollistavat vesien maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien aiheuttaman pilaantumisen laajuuden toteamisen.

7. Jäsenvaltioiden on tarkasteltava uudelleen toimintaohjelmiaan joka neljäs vuosi ja tarvittaessa muutettava niitä, mukaan lukien kaikki 5 kohdan mukaisesti toteutetut lisätoimenpiteet. Niiden on ilmoitettava komissiolle kaikista toimintaohjelmiin tehdyistä muutoksista.”

C *YVA-direktiivi*

11. SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukainen arviointivelvollisuus kytkeytyy YVA-direktiiviin.

12. YVA-direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä liitteessä I mainituista hankkeista. Liitteessä I olevassa 17 kohdassa mainitaan seuraavat karjan kasvatukseen tarkoitetut laitokset:

”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.”

13. Liitteessä II tarkoitetut hankkeet on arvioitava, jos niillä voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Liitteessä II olevassa 1 kohdassa mainitaan muun muassa seuraavat hankkeet:

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

– –

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

14. Direktiivin 8 artiklassa säädetään arviointitulosten käyttämisestä seuraavaa:

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

D *Direktiivi 2003/35*

15. On tarpeen viitata myös 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 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2003/35/EY.[8] Direktiivin 2 artiklassa säädetään yleisön osallistumisesta suunnitelmiin ja ohjelmiin. Kyseisen 2 artiklan 5 kohdassa sen ulkopuolelle jätetään kuitenkin liitteessä I mainitut suunnitelmat ja ohjelmat, joiden ympäristövaikutukset tutkitaan jo SOVA-direktiivin mukaisesti. Nitraattidirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut suunnitelmat ja ohjelmat mainitaan direktiivin 2003/35 liitteessä I olevassa c kohdassa.

E *Luonnonsuojeludirektiivit*

16. SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukainen arviointivelvollisuus liittyy luonnonsuojelua koskeviin oikeussääntöihin, jotka on vahvistettu luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetussa neuvoston direktiivissä 92/43/ETY[9] (jäljempänä luontodirektiivi) ja luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annetussa neuvoston direktiivissä 79/409/ETY[10] (jäljempänä lintudirektiivi). Näissä direktiiveissä säädetään suojelualueiden osoittamisesta tietyille luontotyypeille ja lajeille. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa, jotka 7 artiklan mukaan koskevat myös lintujensuojelualueita, säädetään sellaisten suunnitelmien ja hankkeiden arvioinnista, jotka saattavat vaikuttaa näihin suojelualueisiin merkittävästi:

”3. Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.

4. Jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. – –”

8 – Mainittu alaviitteessä 4.

9 – EYVL L 206, s. 7; asiassa sovelletaan direktiiviä sellaisena kuin se on muutettuna direktiivien 73/239/ETY, 74/557/ETY ja 2002/83/EY mukauttamisesta ympäristön alalla Bulgarian ja Romanian liittymisen johdosta 20.11.2006 annetulla neuvoston direktiivillä 2006/105/EY (EUVL L 363, s. 368).

10 – EYVL L 103, s. 1; asiassa sovelletaan direktiiviä sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2006/105.

F *Belgian oikeus*

17. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen antamien tietojen mukaan Vallonian hallitus teki 15.2.2007 päätöksen vesilain muodostavan ympäristölain II osaston muuttamisesta maataloudessa käytettävän typen kestävän käytön osalta.[11] Tämä päätös on nitraattidirektiivin 5 artiklan mukainen Vallonian hallintoalueen toimintaohjelma.

III Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisupyyntö

18. Ympäristöjärjestöt Terre Wallonne ja Inter-Environnement Wallonie nostivat Conseil d'État 'ssa kanteen Vallonian hallintoalueen päätöksestä, jolla oli vahvistettu nitraattidirektiivin 5 artiklan mukainen Vallonian hallintoalueen toimintaohjelma. Kantajat arvostelevat päätöstä muun muassa sillä perusteella, että alueen olisi tullut tehdä SOVA-direktiivin mukainen ympäristöarviointi.

19. Conseil d'État esittää sen vuoksi unionin tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"1) Onko määriteltyjä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten laadittu typen käyttöä koskeva ohjelma, josta säädetään nitraattidirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa, SOVA-direktiivin 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 YVA-direktiivin liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille?

2) Onko määriteltyjä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten laadittu typen käyttöä koskeva ohjelma, josta säädetään nitraattidirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa, SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma, jonka on katsottu edellyttävän luontodirektiivin 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?

11 – Moniteur belge nro 68, 7.3.2007, s. 11118–.

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

20. Kirjalliseen käsittelyyn ovat osallistuneet Inter-Environnement Wallonie ja Vallonian hallintoalue pääasian oikeudenkäynnin asianosaisina sekä Belgian kuningaskunta, Tšekin tasavalta ja komissio. Näistä osapuolista muut paitsi Tšekin tasavalta osallistuivat myös 21.1.2010 pidettyyn istuntoon.

IV Oikeudellinen arviointi

21. Kysymykset, jotka Conseil d'État on esittänyt, koskevat kolmea tapausta, joissa on SOVA-direktiivin 3 artiklan mukaan tehtävä ympäristöarviointi. Kysymys on suunnitelmista ja ohjelmista

– joissa vahvistetaan puitteet YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille (SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohta; tätä käsitellään jäljempänä väliotsikon B jälkeen),

– joiden todennäköiset vaikutukset suojelualueilla edellyttävät luontodirektiivin mukaista vaikutusten arviointia (SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohta; tätä käsitellään jäljempänä väliotsikon C jälkeen), tai

– joilla vahvistetaan puitteet sellaisten tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätökselle, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia (SOVA-direktiivin 3 artiklan 4 ja 5 kohta; tätä käsitellään jäljempänä väliotsikon D jälkeen).

22. Kaikki tapausryhmät herättävät ensimmäiseksi kysymyksen siitä, ovatko nitraattidirektiivin 5 artiklan mukaiset toimintaohjelmat yleensäkään SOVA-direktiivissä tarkoitettuja suunnitelmia tai ohjelmia (tätä käsitellään jäljempänä väliotsikon A, 1 jälkeen), ja siitä, onko tarpeen tutkia abstraktilla tasolla, voiko toimintaohjelmilla olla merkittäviä ympäristövaikutuksia (tätä käsitellään jäljempänä väliotsikon A, 2 jälkeen).

A *Alustavia huomautuksia*

1. Suunnitelmien ja ohjelmien käsitteet

23. Belgia katsoo, että oikeusriidan kohteena oleva Vallonian hallintoalueen säädös on lainsäädäntötoimi eikä se siten ole SOVA-direktiivissä tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma. Tämä käsitys perustuu siihen sinänsä paikkansa pitävään toteamukseen, että nitraattidirektiivin 5 artiklan mukaiseen toimintaohjelmaan ja siten myös nyt kysymyksessä olevaan hallinnolliseen säädökseen sisältyy väistämättömästi säännöksiä, jotka voisivat olla myös laeissa. Sanamuodon mukaista merkitystä erikseen tarkasteltaessa ei myöskään näytä mahdottomalta tulkita suunnitelman ja ohjelman käsitteitä siten, etteivät lait kuulu niiden piiriin. Niiden voitaisiin käsittää tarkoittavan tulevaisuuteen suuntautuvia aikomuksia, jotka on lisäksi erikseen toteutettava, ei sen sijaan säännöksiä, jotka ovat välittömästi voimassa olevaa oikeutta.

24. Lainsäätäjä ei kuitenkaan ole noudattanut tätä suppeaa tulkintaa. Nitraattidirektiivin 5 artiklan mukaisten toimintaohjelmien ja siten myös oikeusriidan kohteena olevan säädöksen osalta tämän osoittaa jo se, että niitä kutsutaan ohjelmiksi. Direktiivissä 2003/35 vahvistetaan, että tällä nimityksellä on nitraattidirektiivissä aivan sama sisältö kuin sillä on SOVA-direktiivin mukaan (tätä käsitellään jäljempänä väliotsikon a jälkeen). SOVA-direktiivin tavoitteet (niitä käsitellään jäljempänä väliotsikon b jälkeen) ja sen oikeussystemaattinen asiayhteys (tätä käsitellään jäljempänä väliotsikon c jälkeen) sekä strategista ympäristöarviointia koskevan pöytäkirjan tavoitteiden samankaltaisuus SOVA-direktiivin kanssa (ks. jäljempänä väliotsikon d jälkeen) puhuvat kyllä muutenkin sen puolesta, ettei lainsäädäntötoimia ole etukäteen arvostellen jätettävä SOVA-direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

a) Direktiivi 2003/35

25. Painavin peruste sille, että nitraattidirektiivin 5 artiklan mukaiset toimintaohjelmat ovat SOVA-direktiivissä tarkoitettuja suunnitelmia tai ohjelmia, ilmenee toisesta direktiivistä – direktiivi 2003/35 – johon jo ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on viitannut. Tämä direktiivi koskee muiden kysymysten ohjella yleisön osallistumista tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen.

26. Nitraattidirektiivin 5 artiklan mukaisia toimintaohjelmia kutsutaan direktiivin 2003/35 2 artiklan 2 kohdassa ja liitteessä I olevassa c kohdassa nimenomaisesti suunnitelmiksi ja ohjelmiksi.

27. Lainsäätäjä oli myös tietoinen siitä, että SOVA-direktiivissä käsitellään myös suunnitelmia ja ohjelmia, sillä lainsäätäjä antoi direktiivin 2003/35 2 artiklan 5 kohdassa säännökset näiden direktiivien yhteensovittamisesta: direktiivin 2003/35 mukainen yleisön osallistuminen järjestetään vain siinä

tapauksessa, ettei kyseisestä suunnitelmasta tai ohjelmasta ole tehty SOVA-direktiivin mukaista ympäristöarviointia.

28. Olisi epäjohdonmukaista, jos lainsäätäjä olisi direktiivissä 2003/35 nimenomaisesti kutsunut toimintaohjelmia suunnitelmiksi ja ohjelmiksi ja jopa todennut SOVA-direktiivin mukaisen ympäristöarvioinnin mahdolliseksi mutta etteivät toimintaohjelmat silti voisi olla SOVA-direktiivissä tarkoitettuja suunnitelmia tai ohjelmia siksi, että niihin on sisällyttävä lailla annettavia säännöksiä.

b) SOVA-direktiivin tavoitteet

29. Lainsäädäntötoimien sisällyttäminen soveltamisalaan on myös SOVA-direktiivin tavoitteiden mukaista. SOVA-direktiivillä on sen 1 artiklan mukaan tarkoitus taata korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja edistää ympäristönäkökohtien huomioon ottamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä varmistamalla, että tietyistä suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi.

30. Käsiteparin ”suunnitelmat ja ohjelmat” tulkinnalla tulisi siten varmistaa, että toimenpiteistä, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi. Asia on siten syytä jättää riippumaan ensisijaisesti siitä, onko kysymyksessä olevilla toimenpiteillä todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, kuten myös YVA-direktiivin yhteydessä menetellään. [12] Lain säännöksillä voi olla sellaisia vaikutuksia varsinkin silloin, jos niissä sallitaan ympäristön pilaaminen.

31. Erityistavoite, johon suunnitelmien ja ohjelmien arvioinnilla pyritään, tulee näkyviin lainsäädäntöhistoriallista taustaa vasten. SOVA-direktiivillä nimittäin täydennetään yli kymmenen vuotta aikaisemmin säädettyä YVA-direktiiviä, jonka tarkoituksena on ympäristövaikutusten huomioon ottaminen hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätösten yhteydessä.

32. YVA-direktiiviä sovellettaessa osoittautui, että merkittävistä ympäristövaikutuksista oli usein jo ennen hankkeen arviointia tosiasiassa päätetty aikaisempien suunnitteluvaiheiden perusteella. [13] Siten nämä vaikutukset voidaan tosin tutkia ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä, mutta niitä ei enää

12 – Ks. mm. asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996 (Kok., s. I-5403, 32 ja 39 kohta); asia C-435/97, WWF ym., tuomio 16.9.1999 (Kok., s. I-5613, 40 kohta); asia C-287/98, Linster, tuomio 19.9.2000 (Kok., s. I-6917, 52 kohta); asia C-2/07, Abraham ym., tuomio 28.2.2008 (Kok., s. I-1197, 32 kohta) sekä asia C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA, tuomio 25.7.2008 (Kok., s. I-6097, 33 kohta).

13 – Ehdotus neuvoston direktiiviksi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista, KOM(96) 511 lopullinen, s. 6.

oteta kattavasti huomioon päätettäessä luvan myöntämisestä hanketta varten. Sen vuoksi on järkevää tutkia tällaiset ympäristövaikutukset jo valmistelutoimien yhteydessä ja ottaa ne silloin huomioon.

33. Esimerkiksi abstraktissa reittisuunnitelmassa saatetaan vahvistaa, että tie rakennetaan tiettyyn liikennekäytävään. Konkreettista tierakennushanketta koskevassa myöhemmässä lupamenettelyssä ei siten ehkä enää tutkita sitä, olisivatko tämän käytävän ulkopuolisten vaihtoehtojen ympäristövaikutukset vähäisempiä. Tämän vuoksi olisi jo liikennekäytävästä päätettäessä tutkittava, millaisia ympäristövaikutuksia näin rajatulla tielinjauksella on ja olisiko asiassa otettava huomioon muitakin vaihtoehtoja.

34. Ympäristöön merkittävästi vaikuttavia hankkeita koskevien lupien myöntämisedellytykset voivat olla erilaisia. Aluesuunnittelussa voidaan määrittää eri asteisella tarkkuudella, missä tietyt hankkeet saadaan toteuttaa. Mutta myös sellaisilla toimenpiteillä, joilla vahvistetaan, millä tavoin hankkeet on toteutettava, saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Niinpä (kuvitteellisella) säännöksellä, jossa sallittaisiin eläinten lannan johtaminen puhdistamattomana karjankasvatuslaitoksista suoraan vesistöihin, olisi merkittäviä ympäristövaikutuksia.

35. Merkittävien ympäristövaikutusten huomioon ottaminen kattavasti on sen vuoksi mahdollista vain tutkimalla ne kaikkien sellaisten valmistelutoimien yhteydessä, jotka saattavat johtaa siihen, että myöhemmin toteutettavilla hankkeilla on sellaisia vaikutuksia. Tässä mielessä suunnitelman ja ohjelman käsitteille on annettava niin laaja sisältö, että siihen kuuluvat myös lain säännökset.

c) Suunnitelmien ja ohjelmien oikeussystemaattinen asiayhteys SOVA-direktiivissä

36. SOVA-direktiivin säännökset vahvistavat, että suunnitelman ja ohjelman käsitteitä tulkitaan tällä tavalla.

37. SOVA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan mukaan ilmaisulla ”suunnitelmat ja ohjelmat” tarkoitetaan tässä direktiivissä 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.

38. Tässä säännöksessä käsiteparia ei määritellä vaan siihen liitetään pelkästään määre: tässä direktiivissä ”suunnitelmilla ja ohjelmilla” tarkoitetaan eräiden lisäedellytysten mukaisia suunnitelmia ja ohjelmia.

39. Näistä edellytyksistä ensimmäisen perusteella on tosin selvää ainakin se, että Vallonian hallintoalueen säädöksen antamisessa käytetty norminantomenettely ei estä SOVA-direktiivin soveltamista. Ensimmäisessä luetelmakohdassa nimittäin säädetään nimenomaisesti, että suunnitelmia ja ohjelmia voidaan hyväksyä lainsäädäntömenettelyssä. Tämä puhuu senkin puolesta, että myös sellaiset toimet, jotka sisältönsäkin puolesta kuuluvat lainsäädännön alaan, voivat olla suunnitelmia tai ohjelmia.

40. Inter-Environnement Wallonie korostaa tässä yhteydessä aiheellisesti tiettyä eroavuutta YVA-direktiiviin verrattuna: YVA-direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa lainsäädäntötoimet rajataan nimenomaisesti soveltamisalan ulkopuolelle.[14] SOVA-direktiivissä tällaista poikkeusta ei ole, vaikka tämä direktiivi liittyy lainsäädäntöhankkeisiin selvästi todennäköisemmin kuin YVA-direktiivi.

41. Toinen edellytys kaventaa merkitystä, joka tulee antaa Belgian huolenaiheelle siitä, että ympäristöarviointi olisi tehtävä kaikista mahdollisista laeista. Laajamittainen velvollisuus ympäristöarvioinnin tekemiseen laeista ei tule kysymykseen jo senkään vuoksi, että SOVA-direktiivi koskee sen 2 artiklan a alakohdan toisen luetelmakohdan mukaan vain sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset *edellyttävät*. Lainsäädäntöhankkeita koskeva vapaa poliittinen harkinta ei siten kuulu arviointivelvollisuuden piiriin.

42. Vallonian hallintoalueen toimintaohjelma ei kuitenkaan tämän rajauksen perusteella jää ympäristöarvioinnin ulkopuolelle. Se perustuu sääntelyvelvoitteeseen eli nitraattidirektiivin 5 artiklaan. Siihen on sisällytettävä direktiivin liitteiden edellyttämiä sitovasti säädettyjä toimia, kuten säännökset

14 – Ks. edellä alaviitteessä 12 mainitut asiat WWF ym., tuomion 55 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja Linster, tuomion 41 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

lannoitteiden levittämisestä (5 artiklan 4 kohta ja liitteessä III olevat 1 ja 2 kohta). [15]

43. Lopuksi myös SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja 4 kohdan säännökset arviointivelvollisuudesta puhuvat sen puolesta, että lait sisältyvät soveltamisalaan. Näiden säännösten mukaan suunnitelmilla ja ohjelmilla voidaan vahvistaa puitteet sellaisten tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätökselle, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Liitteessä II olevan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan lainsäätäjän huomio kohdistui tältä osin pääasiallisesti siihen, missä määrin suunnitelma tai ohjelma asettaa hankkeille ja muille toiminnoille sijaintipaikkaan, laatuun, kokoon ja käyttöehtoihin liittyviä tai resurssien käyttöönotosta johtuvia puitteita. Näitä kysymyksiä koskevat säännökset voivat laatunsa puolesta olla laissa.

d) Strategista ympäristöarviointia koskeva pöytäkirja

44. Strategista ympäristöarviointia koskeva pöytäkirja, [16] joka on YK:n Euroopan talouskomission puitteissa tehty unionin kansainvälinen sopimus, osoittaa myös, ettei ympäristöarvioinnin tekeminen lainsäädäntötoimista ole ajatuksena kaukaa haettu. Sen 13 artiklan 1 kappaleen mukaan kukin sopimuspuoli pyrkii varmistamaan, että ympäristönäkökohdat, mukaan lukien terveysnäkökohdat, otetaan huomioon ja sisällytetään mahdollisuuksien mukaan sellaisten kansallisten toimintaperiaate- ja säädösehdotusten valmisteluun, joilla on todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia ympäristöön, mukaan lukien terveysvaikutukset. Tässä ei ole pelkästään kysymys ympäristön sisällyttämisestä harkintaperusteisiin tavalla tai toisella, vaan 13 artiklan 2 kappaleen mukaan tämän pöytäkirjan asiaan kuuluvat periaatteet ja osatekijät on otettava huomioon.

45. Tästä määräyksestä ei tosin voida johtaa sitovaa velvollisuutta ympäristöarvioinnin tekemiseen lainsäädäntöhankkeista, mutta pöytäkirjan sopimusosapuolet ja siten myös Euroopan unioni pitävät sellaista arviointia selvästikin mahdollisena ja järkevänä.

e) Välipäätelmä

46. Yhteenvetona on katsottava, että nitraattidirektiivin 5 artiklan mukaiset

15 – Asia C-266/00, komissio v. Luxemburg, tuomio 8.3.2001 (Kok., s. I-2073); asia C-322/00, komissio v. Alankomaat, tuomio 2.10.2003 (Kok., s. I-11267) ja asia C-221/03, komissio v. Belgia, tuomio 22.9.2005 (Kok., s. I-8307) koskevat nitraattidirektiivin puutteellista täytäntöönpanoa ja havainnollistavat toimintaohjelmien lainsäädännöllisen luonteen.

16 – Ks. edellä 9 kohta.

toimintaohjelmat ovat SOVA-direktiivissä tarkoitettuja suunnitelmia tai ohjelmia, vaikka niistä säädettäisiin lailla.

2. Merkittävien ympäristövaikutusten mahdollisuus

47. Komission käsityksen mukaan velvollisuus ympäristöarvioinnin tekemiseen SOVA-direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan edellyttää kaikissa tapauksissa sitä, että asianomaisella suunnitelmalla tai ohjelmalla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. SOVA-direktiivin 3 artiklan 1 kohtaa voitaisiinkin todella tulkita siten, että ympäristöarvioinnin tekemistä koskevan velvollisuuden erityisenä edellytyksenä on aina merkittävien ympäristövaikutusten mahdollisuus. Tämä vastaa direktiivin 1 artiklan mukaista tavoitetta, joka on ympäristöarvioinnin tekeminen hankkeista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

48. Tarkastelun kohdistaminen arviointivelvollisuutta koskeviin yksittäisiin säännöksiin osoittaa kuitenkin, että säännöksissä annetaan konkreettinen sisältö merkittävien ympäristövaikutusten mahdollisuudelle, joten tätä mahdollisuutta ei ole tarpeen tutkia erikseen. [17]

49. Tämä ilmaistaan selvästi SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säätämällä, että ympäristöarviointi on tehtävä *kaikista* suunnitelmista ja ohjelmista, jotka täyttävät a ja b alakohdan mukaiset edellytykset. Merkittävän ympäristövaikutuksen mahdollisuutta koskeva lisävaatimus ei sopisi yhteen tämän kanssa.

50. Jälkimmäisessä arviointivelvollisuuden aiheuttavassa tapauksessa, josta säädetään SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa, annetaan konkreettinen sisältö merkittäviä ympäristövaikutuksia koskevalle edellytykselle. Asia riippuu siitä, ilmeneekö merkittävien ympäristövaikutusten mahdollisuus nimenomaan tietyllä tavalla eli edellytetäänkö luontodirektiivin 6 artiklan mukaista ympäristövaikutusten arviointia. Suunnitelmista tai hankkeista on tehtävä sellainen arviointi, mikäli objektiivisten seikkojen perusteella ei ole poissuljettua, että ne vaikuttavat suojelualueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai

17 – Tätä tarkoitettaneen myös jäsenvaltioiden edustajien ja Euroopan komission ympäristöasioiden pääosaston laatimissa suuntaviivoissa tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY täytäntöönpanosta (3.21 kohta).

hankkeiden kanssa. [18] Ratkaisevana tekijänä ei tällöin ole abstrakti ympäristön vaarantuminen vaan asianomaiselle alueelle vahvistetut suojelutavoitteet. [19] Sen vuoksi olisi väärin arvioida jonkin muun mittapuun nojalla vielä erikseen, onko merkittävien ympäristövaikutusten mahdollisuus olemassa.

51. SOVA-direktiivin 3 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisten arviointivelvoitteiden yhteydessä tältä edellytykseltä ei sen sijaan vaadita erityistä ilmenemistapaa. Sitä vastoin niissä nimenomaisesti edellytetään merkittävien ympäristövaikutusten mahdollisuutta. Komission käsitys asiasta merkitsisi siten näissä tapauksissa tämän saman tunnusmerkin tutkimista kahteen kertaan.

52. Ainoastaan SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaan ei sisälly edellytyksiä, joiden vuoksi olisi selvästi tarpeen tutkia merkittävien ympäristövaikutusten mahdollisuutta. Juuri tämä ero verrattuna muihin arviointivelvollisuuksiin osoittaa kuitenkin, ettei lainsäätäjä ole tässä tapauksessa edellyttänyt merkittävien ympäristövaikutusten mahdollisuuden tutkimista erikseen. Sen sijaan lainsäätäjä on lähtenyt siitä, että 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen suunnitelmien ja ohjelmien yhteydessä on kaikissa tapauksissa odotettavissa merkittäviä ympäristövaikutuksia.

53. Tätä sääntelytekniikkaa käytettiin sitä paitsi myös YVA-direktiivissä. Sen 4 artiklan 1 kohdan ja liitteen I mukaisista hankkeista on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi kaikissa tapauksissa, kun sen sijaan liitteen II mukaisista hankkeista arviointi on tarpeen vain silloin, kun niillä voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. [20]

54. Merkittävien ympäristövaikutusten mahdollisuutta ei siten ole tarpeen tutkia erikseen.

B *Ensimmäinen kysymys*

55. Ensimmäisellä kysymyksellä Conseil d'État pyrkii selvittämään, onko Vallonian hallintoalueen toimintaohjelmasta SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan tehtävä ympäristöarviointi. Tämän säännöksen mukaan ympäristöarviointi on tehtävä kaikista suunnitelmista ja ohjelmista, joita valmistellaan maa-, metsä- ja

18 – Asia C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomio 7.9.2004 (Kok., s. I-7405, 45 kohta) ja asia C-418/04, komissio v. Irlanti, tuomio 13.12.2007 (Kok., s. I-10947, 238 kohta).

19 – Ks. alaviitteessä 18 mainittu asia komissio v. Irlanti (tuomion 259 kohta).

20 – Ks. alaviitteessä 12 mainitut tuomiot.

kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, kaavoitusta tai maankäyttöä varten ja joissa vahvistetaan puitteet YVA-direktiivin liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, jollei 3 kohdasta muuta johdu.

56. On riidatonta, että Vallonian hallintoalueen säädös valmisteltiin maataloutta varten, koska säädös koskee typpilannoitteiden käyttöä maataloudessa. Se koskee samalla myös vesitaloutta, koska sillä pyritään vesistöjen laadun suojeluun. Selvää on myös, ettei kyseinen toimintaohjelma kuulu SOVA-direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa vahvistetun de minimis -säännön piiriin.

57. Asian osapuolet ovat kuitenkin erimielisiä siitä, vahvistetaanko kyseisessä säädöksessä puitteet YVA-direktiivin liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.

58. Erityisesti Belgia on sillä kannalla, ettei lannoitteiden levittäminen ole sellainen hanke, josta olisi tehtävä ympäristövaikutusten arviointi. Conseil d'État pitää sen sijaan mahdollisena, että kyseisellä säädöksellä vahvistetaan puitteet lupa- tai hyväksymispäätöksille, jotka koskevat YVA-direktiivin liitteessä I olevassa 17 kohdassa tai liitteessä II olevan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettuja karjankasvatuslaitoksia taikka liitteessä II olevan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja hankkeita viljelemättömän maan tai osaksi luonnontilassa olevien alueiden ottamiseksi voimaperäiseen maatalouskäyttöön.

59. Nitraattidirektiivin 5 artiklan mukaisella toimintaohjelmalla on epäilemättä merkitystä sellaisille hankkeille, koska karjankasvatuksesta syntyy lantaa eli orgaanista typpilannoitetta, joka täytyy hävittää, ja koska typpilannoitteita voidaan käyttää otettaessa viljelemätöntä maata tai osaksi luonnontilassa olevia alueita voimaperäiseen maatalouskäyttöön. On kuitenkin kyseenalaista, riittääkö tämä merkitys siihen, että kysymys olisi *puitteiden* asettamisesta sellaisten tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.

1. Puitteiden käsite

60. Puitteiden käsitteen yhteydessä on otettava huomioon tavoite, jonka mukaan ratkaisun ympäristövaikutukset tutkittaisiin jo tätä ratkaisua tehtäessä aina silloin, kun ratkaisuun sisältyy tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksien edellytyksiä. [21]

21 – Ks. edellä 29 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

61. On kuitenkin epäselvää, kuinka voimakkaasti suunnitelmia ja ohjelmia koskevien edellytysten tulee vaikuttaa yksittäisiin hankkeisiin, jotta niissä olisi kysymys puitteiden vahvistamisesta.

62. Lainsäädäntömenettelyssä Alankomaat ja Itävalta ehdottivat sen selventämistä, että puitteissa on *vahvistettava* ympäristövaikutusten arviointia edellyttävien hankkeiden sijainti, luonne tai koko.[22] Ympäristövaikutusten arvioinnin käynnistämiseksi olisi siten tarvittu erittäin yksilöityjä ja lopullisia ennakkotietoja. Koska tätä ehdotusta ei hyväksytty, puitteiden käsitettä ei ole rajattu näiden seikkojen vahvistamiseen.

63. Tšekin tasavallan käsitys perustuu puitteiden vahvistamisen käsittämiseen yhtä suppealla tavalla. Se edellyttää, että tietyt hankkeet ovat nimenomaisesti tai implisiittisesti suunnitelman tai ohjelman kohteena.

64. Suunnitelmat ja ohjelmat voivat kuitenkin vaikuttaa yksittäisten hankkeiden lupatai hyväksymispäätöksiin aivan eri tavoilla ja haitata siinä yhteydessä ympäristövaikutusten asianmukaista huomioon ottamista. Tämän vuoksi SOVA-direktiivin lähtökohtana on puitteiden käsitteen määrittäminen hyvin laajasti.

65. Tämä ilmenee erityisen selvästi yhdessä niistä perusteista, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon arvioidessaan 3 artiklan 5 kohdan mukaisesti sitä, ovatko suunnitelmien tai ohjelmien ympäristövaikutukset todennäköisesti merkittäviä. Jäsenvaltioiden on nimittäin otettava huomioon, *missä määrin* suunnitelmalla tai ohjelmalla vahvistetaan puitteet hankkeille ja muulle toiminnalle sijainnin, luonteen, koon tai toimintaedellytysten osalta tai voimavaroja kohdentamalla[23] (liitteessä II olevan 1 kohdan ensimmäinen luetelmakohta). Puitteiden käsitettä on siten tulkittava joustavasti. Se ei edellytä minkään seikkojen lopullista vahvistamista vaan koskee myös sellaisia vaikuttamisen muotoja, jotka jättävät vielä suunnitteluvaraa.

66. Liitteessä II olevan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa olevaa erilaisten tunnusmerkkien luetteloa ei vastoin Belgian käsitystä ole pidettävä kumulatiivisena, ei ainakaan siten, että puitteiden täytyisi koskea niitä kaikkia. Ympäristövaikutusten merkittävyyttä arvioitaessa on nimittäin liitteessä II olevan 1 kohdan kaikissa viidessä luetelmakohdassa mainitut tunnusmerkit otettava huomioon vain ”erityisesti”. Kun luettelo

22 – Neuvoston 17.11.1999 päivätty asiakirja 12967/99, alaviite 10: ”by determining their location, nature or size”.

23 – Kuten muut kielitoisinnot osoittavat (esim. FR ”allocation ”ja EN ”allocating”), saksankielisessä toisinnossa käsitteen ”Inanspruchnahme von Ressourcen ”merkitys on oikeastaan ”Zuweisung”.

kokonaisuutena ei kuitenkaan ole tyhjentävä, myöskään luettelon osien ei voida edellyttää olevan tyhjentäviä. Se, että yksittäiset tunnusmerkit olisivat tällä tavoin kumulatiivisia, olisi lisäksi ristiriidassa sen kanssa, miten määrällisen arvioinnin käsitettä käytetään liitteessä II olevassa 1 kohdassa. Tämä sanamuoto edellyttää sitä, että eri tunnusmerkkeihin kohdistuvien vaikutusten voimakkuus voi olla erilainen tai vaikutusta ei mahdollisesti edes ole. Vain tämä voi olla sen tavoitteen mukaista, että ympäristöarviointi tehdään kaikista hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksiin liittyvistä valmisteluratkaisuista, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.

67. Yhteenvetona on siten todettava, että suunnitelmassa tai ohjelmassa vahvistetaan puitteet siltä osin kuin tällöin tehdään ratkaisuja, jotka vaikuttavat sen jälkeisiin hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksiin erityisesti sijainnin, luonteen, koon tai toimintaedellytysten osalta tai voimavaroja kohdentamalla.

2. Soveltaminen toimintaohjelmiin

68. Näin ollen on tutkittava, voivatko nitraattidirektiivin 5 artiklan mukaisessa toimintaohjelmassa vahvistetut seikat vaikuttaa YVA-direktiivin liitteessä I olevassa 17 kohdassa tai liitteessä II olevan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettujen karjankasvatushankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksiin taikka liitteessä II olevan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen viljelemättömän maan tai osaksi luonnontilassa olevien alueiden ottamista voimaperäiseen maatalouskäyttöön koskevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksiin.

69. Belgia kiistää tämän sillä perusteella, että toimintaohjelmien sisältö määräytyy nitraattidirektiivin mukaan. Tämä väite voisi olla tehokas, jollei nitraattidirektiivissä jätettäisi jäsenvaltioille ollenkaan harkintavaltaa. Siinä tapauksessa toimintaohjelmassa pelkästään toistettaisiin nitraattidirektiivissä vahvistetut puitteet. Ympäristöarviointi ei voi vaikuttaa tällaisten direktiivissä annettujen pakottavien säännösten täytäntöönpanoon, vaan se olisi tehtävä ennen direktiivin antamista.

70. Kuten komissio kuitenkin huomauttaa, nitraattidirektiivissä jäsenvaltioille annetaan harkintavaltaa esimerkiksi lannoituskieltojen säätämisessä tietyiksi ajanjaksoiksi. Ympäristöarviointi voi edistää tämän harkintavallan käyttämistä parhaalla mahdollisella tavalla, koska sillä saadaan paremmat tiedot eri vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista.

71. Kaikissa tapauksissa ei sitä paitsi riitä, että jäsenvaltiot rajaavat toimintaohjelmat vain nitraattidirektiivissä erityisesti määriteltyihin seikkoihin. Saman direktiivin 5 artiklan 5 kohdan mukaan niiden on päinvastoin toteutettava tarpeellisina pitämiään lisätoimenpiteitä tai vahvistettuja toimia, jos toimintaohjelmien toteuttamisen pohjalta käy ilmeiseksi, että nitraattidirektiivissä tarkoitetut toimenpiteet eivät ole riittäviä maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentämiseksi ja pilaantumisen estämiseksi vastaisuudessa. Ympäristöarviointi voi osoittaa sellaiset toimenpiteet välttämättömiksi.

72. Viime kädessä jäsenvaltioilla on toimintaohjelmia vahvistaessaan EY 176 artiklan (nykyisin SEUT 193 artikla) mukaan oikeus toteuttaa tiukempia suojatoimenpiteitä.

73. Toimintaohjelmaa koskevat nitraattidirektiivin mukaiset vaatimukset eivät siten poissulje sitä, että toimintaohjelmassa vahvistetaan puitteet hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.

74. Vallonian hallintoalue katsoo, ettei lannoitteiden levittäminen ole karjankasvatushankkeiden lupa- ja hyväksymispäätösten kohteena asiassa sovellettavan kansallisen oikeuden mukaan. Kysymys on erillisistä hallintomenettelyistä, jotka eivät riipu toisistaan. Toimintaohjelma ei siten voi vaikuttaa karjankasvatushankkeisiin.

75. Tämä perustelu ei saa minua vakuuttuneeksi.

76. Toimintaohjelmalla on tarkoitus estää se, että maataloudessa käytettäisiin typpilannoitteita enemmän kuin kasvit kuluttavat, koska ylimääräinen typpi pilaa vesistöjä. Siinä säännellään siten ensisijaisesti typpipitoisten lannoitusaineiden levittämistä, erityisesti sallittuja määriä sekä levittämisen ajanjaksoja, luonnetta ja tapaa. Toimintaohjelmissa tosin edellytetään samalla, että maatiloilla on oltava käytettävissään riittävästi asianmukaista varastotilaa lannalle, joka kertyy sinä aikana, kun sen levittäminen pelloille on kielletty.

77. Toimintaohjelmissa asetetaan YVA-direktiivin liitteessä II olevan 1 kohdan b alakohdan mukaista viljelemättömän maan tai osaksi luonnontilassa olevien alueiden ottamista voimaperäiseen maatalouskäyttöön koskeville lupa- tai hyväksymispäätöksille puitteet toimintaedellytysten osalta jo nitraattidirektiivin mukaisesti. Tämä käy suoraan ilmi typpilannoitteiden käyttöä koskevista säännöksistä, jotka on otettava huomioon näiden alueiden käyttämisessä.

78. Lisäksi on oletettavissa, että ainakin varastointitilaa koskevat säännökset vaikuttavat karjankasvatushankkeiden lupa- ja hyväksymispäätöksiin myös Vallonian hallinto-alueella voimassa olevien säännösten mukaan. Näihin laitoksiin on nimittäin varattava riittävästi varastointitilaa. Viime kädessä asia ei kuitenkaan riipu siitä.

79. Jo unionin oikeuden säännöksistä nimittäin johtuu, että toimintaohjelmissa asetetaan puitteet kyseisten hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille. Jo YVA-direktiivistä seuraa ainakin jonkinasteinen vaikutus, ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annetusta neuvoston direktiivistä 96/61/EY [24] johtuu vielä pitemmälle meneviä velvoitteita kysymyksessä olevista hanketyypeistä joidenkin osalta.

80. YVA-direktiivin 8 artiklan mukaan ympäristövaikutusten arviointia edellyttävien hankkeiden lupa- ja hyväksymispäätöksissä on otettava huomioon kaikki tämän arvioinnin tulokset. Ympäristövaikutusten arviointi on aina tehtävä liitteessä I mainituista hankkeista, tässä tapauksessa sen 17 kohdassa tarkoitetuista karjankasvatuslaitoksista. Eikä tämän arvioinnin yhteydessä ole otettava huomioon pelkästään suunniteltujen töiden itsessään aiheuttamia suoria ympäristövaikutuksia vaan myös ne ympäristövaikutukset, joita näiden töiden tulosten käyttämisestä ja hyödyntämisestä voi syntyä. [25] Niihin kuuluvat erityisesti karjan tehokasvatukseen tarkoitettujen laitosten vaikutukset vesistöjen laatuun. [26] Tästä seuraa, että karjan tehokasvatukseen tarkoitettujen laitosten lupa- ja hyväksymispäätöksissä on myös otettava huomioon se, pystytäänkö kertyvä lanta varastoimaan ja hävittämään asianmukaisesti.

81. Toimintasuunnitelmassa vahvistetut puitteet vaikuttavat tähän huomioon ottamiseen ainakin siten, että laitosta on oltava mahdollista käyttää ohjelmassa asetettujen vaatimusten mukaisesti. Lupaa tai hyväksymistä ei myöskään juuri voida evätä maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttaman vesien pilaantumisen perusteella, jos hanke täyttää ohjelman mukaiset vaatimukset. Tiettyjä – toimintaohjelmassa asetettujen tavoitteiden kannalta ympäristölle vahingollisia – vaihtoehtoja suljetaan siten pois, ja toisia vaihtoehtoja – joilla vesiä mahdollisesti suojellaan tehokkaammin – ei tarvitse tutkia eikä ottaa harkinnassa huomioon. Konkreettisesti tarkasteltuna tämä ei koske ainoastaan

24 – EYVL L 257, s. 26; tässä asiassa direktiiviä sovelletaan sellaisena kuin se oli muutettuna epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin perustamisesta ja neuvoston direktiivien 91/689/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta 18.1.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 166/2006 (EUVL L 33, s. 1). Direktiivi 96/61 on sittemmin korvattu ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 15.1.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/1/EY (kodifioitu toisinto) (EUVL L 24, s. 8).

25 – Ks. alaviitteessä 12 mainitut asiat Abraham ym., tuomion 43 kohta ja Ecologistas en Acción-CODA, tuomion 39 kohta.

26 – Ks. asia C-121/03, komissio v. Espanja, tuomio 8.9.2005 (Kok., s. I-7569, 88 kohta).

toimintaedellytyksiä, vaan se saattaa vaikuttaa myös sijaintipaikkaan. Karjan tehokasvatukseen tarkoitetuille laitoksille tulisi myöntää lupa vain sellaisissa paikoissa, missä eläinten lannan levittämiseen on käytettävissä riittävästi maa-alaa.

82. Toimintaohjelmien merkitystä puitteiden asettamisessa tietyille karjan tehokasvatukseen tarkoitetuille laitoksille suorastaan vahvistetaan eräällä toisella direktiivillä, nimittäin direktiivillä 96/61/EY. Kyseinen direktiivi koskee samoja laitostyyppejä kuin YVA-direktiivin liitteessä I oleva 17 kohta, mutta raja-arvot ovat jonkin verran alemmat (ks. direktiivin 96/61/EY liitteessä I oleva 6.6 kohta), jolloin sääntelyn piiriin kuuluvien laitosten määrä on suurempi. Direktiivin 96/61/EY 9 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan a ja b alakohdan mukaan tällaisia laitoksia koskevalla lupamenettelyllä on varmistettava, että laitosta käytetään siten, että kaikkiin asiaankuuluviin pilaantumista estäviin toimenpiteisiin on ryhdytty ja ettei merkittävää pilaantumista aiheuteta. Kertyvän eläinten lannan levittämisen on katsottava kuuluvan näiden laitosten käyttämiseen. Näissä puitteissa toimintaohjelmaa ei siten ole pelkästään otettava huomioon vaan sitä on ehdottomasti noudatettava.

83. Toimintaohjelmissa vahvistetaan siten puitteet sellaisten direktiivin 96/61/EY liitteessä I olevassa 6.6 kohdassa tarkoitettujen tehokasvatuslaitosten lupa- ja hyväksymispäätöksille, jotka kuuluvat joko YVA-direktiivin liitteessä I olevan 17 kohdan tai saman direktiivin liitteessä II olevan 1 kohdan c alakohdan piiriin.

84. Ensimmäiseen kysymykseen on siten vastattava, että nitraattidirektiivin 5 artiklassa tarkoitetuista toimintaohjelmista on SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan tehtävä ympäristöarviointi.

C Toinen kysymys

85. Koska toimintaohjelmista on tehtävä ympäristöarviointi jo SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla, pääasian oikeudenkäynnin kannalta ei ole enää merkitystä sillä, onko arviointivelvollisuus olemassa sen lisäksi myös b alakohdan nojalla. [27] Siksi vastaan toiseen kysymykseen vain toissijaisesti.

27 – Käytännössä myös SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetussa arvioinnissa on otettava huomioon, kohdistuuko toimenpide suojelualueisiin, koska vaikutuksia kyseisiin alueisiin saattaa olla arvioitava eri mittapuun mukaan. Kysymys arvioinnin luonteesta ei kuitenkaan ole tämän oikeudenkäynnin kohteena.

86. Tällä kysymyksellä Conseil d'État pyrkii selvittämään, onko toimintaohjelmista tehtävä ympäristöarviointi niiden luontodirektiivissä tai lintudirektiivissä tarkoitettuihin suojelualueisiin kohdistuvien vaikutusten vuoksi.

87. SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään, että ympäristöarviointi on tehtävä kaikista suunnitelmista ja ohjelmista, joiden on katsottu edellyttävän luontodirektiivin 6 tai 7 artiklan mukaista arviointia sen todennäköisen vaikutuksen johdosta, joka niillä on suojelualueilla. Viimeksi mainittujen säännösten mukaan kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia mutta saattavat vaikuttaa tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin.

88. Nitraattidirektiivin 5 artiklassa tarkoitetut toimintasuunnitelmat eivät liity suoranaisesti luontodirektiivissä tai lintudirektiivissä tarkoitettujen suojelualueiden käyttöön eivätkä ole sen kannalta tarpeellisia. Ympäristövaikutusten arviointi on siten tehtävä, jos toimintaohjelma saattaa vaikuttaa suojelualueisiin merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa.

89. Tältä osin on tutkittava, onko olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että kyseessä oleva suunnitelma tai hanke vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi. [28] Kun otetaan erityisesti huomioon ennalta varautumisen periaate, tällainen vaara on olemassa silloin, kun objektiivisten seikkojen perusteella ei voida sulkea pois sitä, että kyseinen suunnitelma tai hanke vaikuttaa merkittävästi kyseessä olevaan alueeseen. [29]

90. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa edellytetään siten arvioinnin tekemistä maankäyttösuunnitelmien osalta, jos nämä suunnitelmat ovat omiaan vaikuttamaan huomattavasti sellaisten hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksiin, jotka voivat puolestaan vaikuttaa huomattavasti kyseessä oleviin suojelualueisiin. [30] Suunnitelmat on kuitenkin erotettava pelkästä viranomaisten alustavasta pohdinnasta, ja niiden on oltava niin täsmällisiä, että niiden ympäristövaikutusten arviointi on tarpeen. [31]

91. SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukainen arviointivelvollisuus koskenee tyypillisesti sellaisia suunnitelmia tai ohjelmia, joihin sisältyy tiettyihin

28 – Alaviitteessä 18 mainittu asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (tuomion 43 kohta); asia C-6/04, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 20.10.2005 (Kok., s. I-9017, 54 kohta) ja asia C-179/06, komissio v. Italia, tuomio 4.10.2007 (Kok., s. I-8131, 34 kohta).

29 – Alaviitteessä 18 mainittu asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (tuomion 44 kohta); alaviitteessä 28 mainittu asia komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (tuomion 54 kohta) ja alaviitteessä 18 mainittu asia komissio v. Irlanti (tuomion 254 kohta).

30 – Alaviitteessä 28 mainittu asia komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (tuomion 55 kohta).

31 – Alaviitteessä 28 mainittu asia komissio v. Italia (tuomion 41 kohta).

suojelualueisiin liittyviä konkreettisia hankkeita kuten esimerkiksi väyläsuunnittelu suojelualuetta sivuavan tien rakentamiseksi.

92. Nitraattidirektiivistä ei sen sijaan seuraa, että 5 artiklassa tarkoitettu toimintaohjelma ilman muuta vaikuttaisi sellaisten hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksiin, joilla voi olla huomattava vaikutus suojelualueisiin. Siitä, onko hanke yhteensopiva toimintaohjelman kanssa, ei nimittäin voida vielä päätellä mitään siitä, voidaanko se sallia, jos sillä voi olla vaikutuksia suojelualueeseen. Tämä kysymys ratkaistaan luontodirektiivin nojalla.

93. Myöskään luontodirektiivin perusteella ei voida päätellä, että toimintaohjelmilla olisi merkitystä suojelualueisiin liittyvien hankkeiden lupa- ja hyväksymispäätöksille. Sen 6 artiklan 3 kohdan toiseen virkkeeseen ja 6 artiklan 4 kohtaan sisältyy päinvastoin itsenäisiä arviointiperusteita toimintaohjelmien tavoitteisiin välittömästi liittymättömien suunnitelmien ja hankkeiden lupa- ja hyväksymispäätöksiä varten.

94. Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset saavat luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukaan antaa hyväksyntänsä hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, ettei se vaikuta haitallisesti kyseisen suojelualueen koskemattomuuteen. Näin on silloin, kun ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä tällaisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä.[32] Tämän arvioimisen perusteena ovat asianomaisen alueen suojelutavoitteet.[33]

95. Jollei sellaisia haitallisia vaikutuksia voida sulkea pois, hyväksyntä on luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan mahdollinen, jollei vaihtoehtoista ratkaisua ole ja kyseinen hanke on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, kunhan jäsenvaltio on toteuttanut kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä.[34] Nitraattidirektiivin 5 artiklassa tarkoitetut toimintasuunnitelmat eivät tässä yhteydessä vaikuta asiaan mitenkään.

96. Tästä huolimatta ei voida poissulkea sitä, että toimintaohjelmat voivat myötävaikuttaa suojelualueiden koskemattomuuden merkittävään haittaamiseen.

97. Ensinnäkin jäsenvaltio voi sisällyttää toimintaohjelmiin nitraattidirektiivistä johtuvien vaatimusten lisäksi myös sellaisia

32 – Alaviitteessä 18 mainittu asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (tuomion 59 kohta).

33 – Ks. alaviitteessä 18 mainittu asia komissio v. Irlanti (tuomion 259 kohta).

34 – Alaviitteessä 18 mainittu asia komissio v. Irlanti (tuomion 260 kohta).

toimenpiteitä, joilla on tarkoitus vaikuttaa suojelualueisiin liittyvien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksiin.

98. Toiseksi tietyn alueen suojelutavoitteilla saattaa olla nimenomainen tai implisiittinen yhteys toimintaohjelmaan esimerkiksi silloin, kun tarkoituksena on ehkäistä vesistöjen rehevöityminen. Sovellettavaa toimintaohjelmaa saatetaan pitää riittävänä tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Se seikka, onko tällainen asiayhteys olemassa, voidaan todeta vain tarkastelemalla toimintaohjelman kohteena olevan suojelualueen suojelutavoitteita.

99. Ja kolmanneksi kansallisen oikeuden muista säännöksistä voi johtua, että toimintaohjelma vaikuttaa lupa- tai hyväksymispäätöksiin luontodirektiivin 6 ja 7 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Sellainen asiayhteys voi tosin olla vastoin luontodirektiivistä johtuvia hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksiin kohdistuvia vaatimuksia, mutta tämä ei kuitenkaan estä sitä, että yksityiset oikeussubjektit voivat siitä huolimatta vedota asianomaisiin säännöksiin.

100. Kansallisten tuomioistuinten on tarvittaessa ratkaistava kysymys siitä, antavatko toimintaohjelma, suojelualueiden suojelutavoitteet tai muut kansallisen oikeuden säännökset toimintaohjelmille tällaisen vaikutuksen.

101. Jos unionin tuomioistuin ottaa kantaa toiseen kysymykseen, sen tulisi siten vastata, että nitraattidirektiivin 5 artiklassa tarkoitetuista toimintaohjelmista on tehtävä SOVA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu ympäristöarviointi, jos itse toimintaohjelmaan sisältyvistä säännöksistä, suojelualueiden suojelutavoitteista tai muista kansallisen oikeuden säännöksistä johtuu, että toimintaohjelma voi merkittävästi haitata suojelualueiden koskemattomuutta.

D *Kolmas kysymys*

102. Kolmas kysymys koskee SOVA-direktiivin 3 artiklan 4 kohdan mukaista velvollisuutta ympäristöarvioinnin tekemiseen. Tämän säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä, onko sellaisilla muilla kuin 2 kohdassa tarkoitetuilla suunnitelmilla ja ohjelmilla, joilla vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätökselle, todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

103. Tässä säännöksessä on kysymys toissijaisesta tunnusmerkistötekijästä, joka ei vaikuta asiaan silloin, kun arviointivelvollisuus on jo olemassa. Tässä tapauksessa asia on niin.

104. Jos unionin tuomioistuin kuitenkin päätyisi siihen lopputulokseen, että toimintaohjelmassa kyllä vahvistetaan puitteet hankkeille mutta ettei mitään nyt kysymyksessä olevista hankkeista mainita YVA-direktiivin liitteessä I tai II eikä ympäristövaikutusten arviointi ole luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan tarpeen, sen täytyisi tutkia, voiko toimintaohjelmalla olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.

105. Belgia kiistää, että Vallonian hallintoalueen toimintaohjelmalla voisi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ohjelmalla on tarkoitus vähentää vesien pilaantumista, joten sillä edistetään ympäristön parantamista.

106. Olen jo esittänyt käsityksenäni, että jos hankkeen ympäristövaikutukset ovat yksinomaan myönteisiä, ne eivät lähtökohtaisesti ole YVA-direktiivissä tarkoitetulla tavalla merkittäviä. Direktiivin tarkoitukset – erityisesti tavoitteena oleva ympäristönsuojelun korkea taso – eivät edellytä arvioinnin toteuttamista vain siksi, että hanke voi merkittävästi parantaa ympäristön tilaa. [35] Unionin tuomioistuin on kuitenkin torjunut tämän kannan. [36] SOVA-direktiivin yhteydessä on jopa vielä suurempi syy pitää myös myönteisiä ympäristövaikutuksia merkittävinä. Ympäristöarvioinnissahan on – kuten Inter-Environnement Wallonie korostaa – nimenomaan otettava huomioon myös myönteiset ympäristövaikutukset (liite I, f kohta, alaviite 1).

107. Viime kädessä tämä kysymys voidaan tässä vaiheessa jättää avoimeksi, koska toimintaohjelmilla voi olla merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Niillä tosin saatetaan pyrkiä ympäristön parantamiseen, mutta niiden ympäristövaikutukset eivät kuitenkaan ole välttämättä yksinomaan myönteisiä. Niissä vahvistetaan rajat sellaisen toiminnan sallimiselle, jolla voi olla haitallisia ympäristövaikutuksia, eli typpilannoitteiden käytölle maataloudessa. Virheellisillä toimintaohjelmilla saattaisi siten olla merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

108. Nitraattidirektiivin 5 artiklassa tarkoitetuilla toimintaohjelmilla voi siten olla SOVA-direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja merkittäviä ympäristövaikutuksia.

35 – Asia C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA (Kok. 2008, s. I-6097, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 30.4.2008, 50 kohta). Myös asiassa C-247/06, komissio v. Saksa, 6.11.2008 annettu tältä osin epäselvä tuomio (50 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa; tieto ratkaisusta Kok. 2008, s. I-150*) on ehkä käsitettävä samalla tavalla.

36 – Alaviitteessä 12 mainittu asia Ecologistas en Acción-CODA (tuomion 41 kohta).