YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

4 päivänä toukokuuta 2006 *

Asiassa C-98/04,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 26.2.2004,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään F. Simonetti ja M. Shotter, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään aluksi K. Manji, sittemmin M. Bethell, avustajinaan barrister P. Sales ja barrister J. Maurici, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit J. Makarczyk (esittelevä tuomari) ja R. Schintgen,

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: hallintovirkamies K. Sztranc,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 30.6.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.7.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, 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 (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), 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 Direktiivin 85/337 1 artiklan 2 kohta kuuluu seuraavasti:

"Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

'hankkeella':

– rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista,

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

'hankkeen toteuttajalla':

yksityistä hanketta varten tarvittavan luvan hakijaa tai julkista viranomaista, joka on tehnyt aloitteen hankkeesta;

'luvalla':

toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen."

3 Saman 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."

4 Mainitun direktiivin 4 artikla kuuluu seuraavasti:

"1. Jollei direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa 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-arvoja 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."

Kansallinen lainsäädäntö

5 Vuoden 1990 Town and Country Planning Actin (yhdyskuntasuunnittelusta annettu laki) 171 A §:n 1 momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1991 Planning and Compensation Actilla (yhdyskuntasuunnittelusta ja korvauksista annettu laki, jäljempänä TCPA), säädetään seuraavaa:

"Tämän lain nojalla

a) hankkeiden toteuttaminen ilman siihen vaadittua lupaa tai

b) luvan myöntämisen edellytyksenä olevien ehtojen tai rajoitusten noudattamatta jättäminen

muodostavat yhdyskuntasuunnittelua koskevan lainsäädännön rikkomisen."

6 TCPA:n 171 B §:ssä säädetään seuraavaa:

"1. Kun yhdyskuntasuunnittelua koskevaa lainsäädäntöä on rikottu siten, että rakennustöitä, teknisiä töitä, kaivauksia tai muita töitä kohdistetaan ilman lupaa maahan tai maaperään, mitään pakkotoimenpiteitä ei voida toteuttaa, jos on kulunut neljä vuotta siitä, kun kyseiset hankkeet on olennaisilta osiltaan toteutettu.

2. Kun yhdyskuntasuunnittelua koskevaa lainsäädäntöä on rikottu siten, että rakennuksen käyttötarkoitusta on muutettu siten, että siitä on tehty asuinrakennus, mitään pakkotoimenpiteitä ei voida toteuttaa, jos on kulunut neljä vuotta siitä, kun rikkominen on tapahtunut.

3. Yhdyskuntasuunnittelua koskevan lainsäädännön muiden rikkomisten osalta mitään pakkotoimenpiteitä ei voida toteuttaa, jos on kulunut kymmenen vuotta siitä, kun rikkominen on tapahtunut.

– –"

7 Saman lain 172 §:n 1 momentissa valtuutetaan yhdyskuntasuunnittelusta vastaavat paikallisviranomaiset antamaan kieltomääräys, jos niiden mielestä

"a) yhdyskuntasuunnittelua koskevaa lainsäädäntöä ei ole noudatettu, ja

b) yhdyskuntasuunnitelma ja kaikki muut aineelliset seikat huomioon ottaen on asianmukaista antaa tällainen kieltomääräys".

8 TCPA:n 174 §:n nojalla maaomaisuuden omistaja tai sen käyttäjä voi nostaa kanteen tästä kieltomääräyksestä kyseisessä artiklassa lueteltujen perusteiden nojalla.

9 Mainitun artiklan 2 momentissa mainitaan erityisesti seuraava peruste:

"d) kieltomääräyksen antamispäivänä mitään pakkotoimenpidettä ei voida enää toteuttaa yhdyskuntasuunnittelua koskevan lainsäädännön mahdollisen rikkomisen lopettamiseksi."

10 TCPA:n 191 § kuuluu seuraavasti:

"1. Jokainen, joka haluaa varmistaa,

a) että rakennuksen tai maaperän käyttö on lainmukaista

b) että maahan tai maaperään kohdistetut toimet ovat lainmukaisia, tai

c) että mikä tahansa muu seikka, joka on ristiriidassa luvan myöntämisen edellytysten tai ehtojen kanssa, on lainmukainen

voi esittää tätä koskevan pyynnön yhdyskuntasuunnittelusta vastaavalle paikallisviranomaiselle yksilöimällä kyseessä olevan maaomaisuuden ja kuvailemalla sen käyttöä tai kyseessä olevia toimenpiteitä tai tosiseikkoja.

2. Tämän lain nojalla mainittuja käyttöjä tai toimenpiteitä pidetään lainmukaisina, jos

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

b) ne eivät ole ristiriidassa minkään voimassa olevan kieltomääräyksen vaatimusten kanssa.

3. Tämän lain nojalla maankäyttöä koskevan luvan myöntämisen edellytysten tai ehtojen kanssa ristiriitaiset seikat ovat lainmukaisia,

a) jos rikkomista koskevien pakkotoimenpiteiden toteuttamiselle asetettu määräaika on päättynyt ja

b) se ei ole ristiriidassa minkään kyseisenä päivänä voimassa olleiden kieltomääräyksen vaatimusten kanssa taikka määräysten mukaisten edellytysten kanssa.

4. Jos silloin, kun hakemus tehdään tämän artiklan säännösten mukaisesti, yhdyskuntasuunnittelusta vastaavalle paikallisviranomaiselle ilmoitetut tiedot riittävät osoitukseksi siitä, että maankäyttö, toimenpiteet tai muut seikat, sellaisina kuin niitä oli hakemuksessa kuvailtu, taikka sellaisina kuin paikallisviranomainen oli tätä kuvailua muuttanut tai sen korvannut, olivat hakemuksen tekohetkellä lainmukaisia, kyseinen viranomainen antaa tästä todistuksen. Muussa tapauksessa hakemus hylätään.

5. Tässä artiklassa tarkoitettu todistus sisältää seuraavat maininnat:

a) kohteena olevan maaperän yksilöinnin,

b) kuvauksen käytöstä, toimenpiteistä tai kyseessä olevista seikoista (jos käyttö kuuluu johonkin 55 §:n 2 momentin f kohdan nojalla annetussa asetuksessa mainituista luokista, se yksilöidään suhteessa mainittuun luokkaan),

c) syyt, joiden vuoksi käyttöä, toimenpiteitä tai seikkoja pidetään lainmukaisina ja

d) tarkennuksen todistuksen soveltamispäivästä.

6. Tämän artiklan mukaisesti annetun todistuksen kohteena olevan maankäytön, toimenpiteen tai seikan lainmukaisuus katsotaan näytetyksi."

Oikeudenkäyntiä edeltänyt hallinnollinen menettely

11 Komissiolle on esitetty Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskeva kantelu, jossa ilmoitetaan laillista maankäyttöä koskevien todistusten (Lawful Development Certificates, jäljempänä todistukset) myöntämismenettelystä TCPA:n 191 §:n nojalla tapauksessa, joka koski jätteidenkäsittelyasiassa autoromuttamoa, joka oli toiminut ilman lupaa ja jolle oli myönnetty useita todistuksia vuonna 1993 ja sittemmin vuonna 1998 laajempaa laitosta varten.

12 Komissio lähetti 8.2.2001 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle direktiivissä 85/337 säädettyjä vaatimuksia koskevan tietojensaantipyynnön tuolloin voimassa olleesta todistusjärjestelmästä.

13 Yhdistyneen kuningaskunnan 31.8.2001 päivätyllä kirjeellään antamat vastaukset huomioon ottaen komissio katsoi, että todistusten myöntämistä voitiin pitää direktiivillä 85/337 säädetyn lupamenettelyn ja ympäristöön kohdistuvien vaikutusten arviointimenettelyn kiertämisenä, ja se osoitti 23.10.2001 tälle jäsenvaltiolle virallisen huomautuksen.

14 Tämän jälkeen komissio kehotti 19.12.2002 päivätyllä perustellulla lausunnollaan Yhdistynyttä kuningaskuntaa toteuttamaan edellä mainitun direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden määräajassa mainitun lausunnon vastaanottamisesta lukien.

15 Komissio katsoi, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen 3.4.2003 päivätyllä kirjeellä esittämä kannanotto ei ollut tyydyttävä, ja nosti nyt esillä olevan kanteen.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

16 Aluksi on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia viran puolesta, täyttyvätkö EY 226 artiklan edellytykset jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostamiselle (ks. mm. asia C-362/90, komissio v. Italia, tuomio 31.3.1992, Kok. 1992, s. I-2353, 8 kohta ja asia C-525/03, komissio v. Italia, tuomio 27.10.2005, Kok. 2005, s. I-9405, 8 kohta).

17 Tämän osalta on palautettava mieliin, että EY 226 artiklassa tarkoitetussa perustellussa lausunnossa on esitettävä yhtenäisesti ja yksityiskohtaisesti syyt, joiden vuoksi komissio on katsonut, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta sille EY:n perustamissopimuksen perusteella kuuluvan velvoitteen (ks. mm. asia C-279/94, komissio v. Italia, tuomio 16.9.1997, Kok. 1997, s. I-4743, 15 ja 19 kohta).

18 Perustellussa lausunnossa ja näin ollen kanteessa, joka ei vakiintuneen oikeuskäytännön, muun muassa asiassa C-234/91, komissio vastaan Tanska, 1.12.1993 annetun tuomion (Kok. 1993, s. I-6273, 16 kohta) mukaan voi perustua muihin

perusteisiin ja perusteluihin kuin niihin, joihin on vedottu mainitussa lausunnossa, on siis esitettävä väitteet yhtenäisesti ja täsmällisesti, jotta jäsenvaltio ja yhteisöjen tuomioistuin voivat arvioida tarkasti sen yhteisön oikeuden rikkomisen laajuuden, josta jäsenvaltiota moititaan; tämä on välttämätön edellytys sille, että kyseinen jäsenvaltio voi käyttää hyödyllisesti puolustautumisoikeuksiaan ja että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta väitetyllä tavalla.

19 On kuitenkin todettava, että komissio on sekä oikeudenkäyntiä edeltäneessä hallinnollisessa menettelyssä että oikeudenkäynnissä keskittänyt kritiikkinsä todistusten myöntämiseen siltä osin kuin sillä mahdollistetaan direktiivissä 85/337 säädettyjen lupamenettelyjen ja ympäristövaikutusten arviointien kiertäminen hankkeiden osalta, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi.

20 Komissio ei ole esittänyt väitteitä sovellettavan säännöstön kanssa ristiriitaiseen maankäyttöön tai rakentamiseen kohdistuvien pakkotoimenpiteiden täytäntöönpanoa koskevan määräajan päättymisestä, vaikka todistusten antaminen onkin jo luonteeltaan erottamaton osa säännöksiä, jotka sisältävät tällaisia määräajan päättymistä koskevia sääntöjä. TCPA:n 191 §:n säännösten mukaan lainmukaisuustodistus myönnetään erityisesti, kun mitään pakkotoimenpidettä ei enää voida kohdistaa kyseiseen maankäyttöön tai kyseisiin toimiin, koska ne eivät koske maankäyttöä, koska ne eivät ole luvanvaraisia tai koska pakkotoimenpiteiden täytäntöönpanolle asetettu määräaika on päättynyt.

21 Näin ollen siltä osin kuin nyt esillä olevalla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla kanteella saatetaan yhteisöjen tuomioistuimen tarkasteltavaksi vain kahdesta erottamattomasta osasta muodostettu oikeudellinen mekanismi, se ei täytä edellä mainittuja yhtenäisyyden ja täsmällisyyden vaatimuksia.

22 Näin on pääteltävä sitäkin suuremmalla syyllä, koska Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen esittämät väitteet jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kiistämiseksi perustuvat olennaisin osin määräajan päättymistä koskevaan järjestelmään, jota komissio ei ole sisällyttänyt riita-asian kohteeseen ja joka näin ollen ei ole voinut olla asianosaisten välisen väittelyn kohteena.

23 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella kanne on jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

24 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Yhdistynyt kuningaskunta on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska komission nostama kanne on jätetty tutkimatta, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne jätetään tutkimatta.

2) Euroopan yhteisöjen komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset