JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
25 päivänä kesäkuuta 2009 [1]

I Johdanto

1. Itävallan Umweltsenatin (ympäristöasioissa toimivaltainen muutoksenhakuelin) EY 234 artiklan nojalla esittämä ennakkoratkaisukysymys koskee tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY [2] tulkintaa. Umweltsenat haluaa tietää, onko maanpäälliset voimajohdot, joihin direktiivin liitteessä I viitataan, mitattava kunkin jäsenvaltion alueella sijaitsevan johdon osan vai todellisen pituutensa mukaan, vaikka ne kulkevat useiden jäsenvaltioiden rajojen yli.

2. Tämän kysymyksen pohjalta nostetaan uudestaan esille kysymys siitä, voidaanko Itävallan riippumattomia hallinnollisia elimiä (Senate) pitää tuomioistuimina. Yhteisöjen tuomioistuimelle on eri yhteyksissä tullut ennakkoratkaisukysymyksiä näiltä Itävallan perustuslain 11 §:n 7 momentissa ja 129 §:ssä säädetyiltä elimiltä. Vaikka suurin osa kysymyksistä on otettu tutkittavaksi, aina on ollut arvostelijoita, jotka ovat katsoneet, että kyseiset elimet eivät ole EY 234 artiklassa tarkoitettuja tuomioistuimia. Tällä kertaa arvostelun kohteena on Umweltsenat, ympäristöasioihin erikoistunut tuomioistuimen kaltainen elin, jonka päätöksistä voi valittaa hallintotuomioistuimeen (Verwaltungsgerichtshof).

3. Asiassa De Coster [3] antamassani ratkaisuehdotuksessa EY 234 artiklasta esittämäni tulkinnan mukaan yhteisöjen tuomioistuinten vuoropuheluun voivat osallistua ainoastaan elimet, joilla on lainkäyttötehtäviä. Ennakkoratkaisukysymyksiä eivät siis saa esittää elimet, jotka eivät kuulu tuomioistuinlaitokseen, sillä se loukkaisi kyseisen artiklan taustalla olevaa perusajatusta. Umweltsenatissa nyt vireillä oleva asia tarjoaa minulle tilaisuuden paneutua syvällisemmin tähän aiheeseen ja täydentää edellä mainitussa ratkaisuehdotuksessa esittämiäni perusteluja. Kantani ei suinkaan ole se, että kaikki kansallisen tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliset elimet pitäisi sulkea EY 234 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Asiassa De Coster antamassani ratkaisuehdotuksessa pyrin lähinnä tuomaan tiettyä selkeyttä liian hämärään oikeuskäytäntöön. Olen myös tietoinen siitä, että joissakin jäsenvaltioissa on tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisia viranomaisia, jotka käytännössä hoitavat lainkäyttötehtäviä. Nyt esillä olevassa asiassa

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.
2 – 27.6.1985 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 175, s. 40).
3 – Asia C-17/00, ratkaisuehdotus 28.6.2001 (tuomio 29.11.2001, Kok., s. I-9445).

paneudun juuri tähän viimeksi mainittuun näkökohtaan, sillä Umweltsenatkin on osa hallintokoneistoa, jolla tiettyjen asiantuntijoiden mukaan on tuomiovallan käyttöä vastaavia tehtäviä.

II Tosiseikat

4. Italialainen Rette Elettrica Nazionale SpA ja itävaltalainen VERBUND-Austrian Power Gris AG laativat yhdessä suunnitelman sellaisen maanpäällisen yhteysvoimajohdon rakentamiseksi ja käyttämiseksi, jonka nimellisteho oli 300 MVA. Hankkeen kokonaispituus oli noin 49 kilometriä, ja siitä noin 41 kilometriä sijoittui Italian ja noin 7 kilometriä Itävallan alueelle.

5. Alpe Adria Energia SpA toimitti 12.7.2007 Itävallan ympäristöviranomaiselle hakemuksen, jossa se pyysi tätä tekemään ympäristövaikutusten arvioinnista vuonna 2000 annetun lain (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000) 3 §:n 7 momentissa tarkoitetun vahvistamispäätöksen. Kärntenin osavaltion hallitus, joka on asiassa toimivaltainen viranomainen, vahvisti 11.10.2007 tekemällään päätöksellä, että hankkeesta ei ole tarpeen tehdä ympäristövaikutusten arviointia, koska hanke ei ylitä direktiivissä 85/337 säädettyä 15 kilometrin pituutta Itävallan alueella.

6. Kärntenin osavaltion ympäristöasiamies (Landesumweltanwalt von Kärnten) kuitenkin katsoi, että kyseisessä tapauksessa direktiiviä on sovellettava, ja valitti päätöksestä Umweltsenatiin. Ympäristöasiamiehen mukaan ympäristövaikutuksia omaavan hankkeen pituutta ei voida mitata kunkin jäsenvaltion osalta, vaan valituksenalaista hanketta on tarkasteltava kokonaisuudessaan. Alpe Adria Energia Spa toimitti 5.2.2008 Umweltsenatille vastineen, jossa se kiisti valittajan väitteet. Mainittu elin päätti lykätä pääasian käsittelyä ja pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta EY 234 artiklan nojalla ennakkoratkaisua direktiivin tulkinnasta.

III Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

7. Direktiivillä 85/337 pyritään ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti arvioimaan ympäristövaikutukset sen varmistamiseksi,

ettei töiden tai laitosten toteuttamisesta tai muusta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamisesta koituisi vahinkoa ympäristölle. Tämä tavoite käy selvästi ilmi direktiivin 1 artiklasta, jossa säädetään seuraavaa:

– –

’luvalla’:

”1 artikla

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

1. Tämä direktiivi koskee sellaisten julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

– –”

2. Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

8. Ympäristövaikutusten arvioinnin ennalta ehkäisevä luonne ja direktiivin säännösten soveltamisalaan kuuluvat hankkeet määritellään sen 2 artiklan 1 kohdassa sekä 4 artiklan 1 kohdassa, joissa säädetään seuraavaa:

’hankkeella’:

”2 artikla

– rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista

1. Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä arvioidaan niiden hankkeiden vaikutukset, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaiku-

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

tuksia. Tässä tarkoitetut hankkeet määritellään 4 artiklassa.”

10. Direktiivin 7 artiklassa määritellään, miten jäsenvaltion on meneteltävä silloin, kun kyseessä on tällainen rajat ylittävä hanke, jonka vaikutukset ulottuvat kyseisen jäsenvaltion rajojen ulkopuolelle. Siinä säädetään seuraavaa:

”4 artikla

”7 artikla

1. Jollei direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa säädetystä muuta johdu, liitteessä I mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet arvioidaan 5–10 artiklan mukaisesti.”

1. Jos jäsenvaltion tiedossa on, että tietyllä hankkeella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia toisessa jäsenvaltiossa tai jos jäsenvaltio, johon todennäköisesti kohdistuu merkittävä vaikutus, niin vaatii, sen jäsenvaltion, jonka alueella hanke aiotaan toteuttaa, on toimitettava sille jäsenvaltiolle, johon vaikutus kohdistuu, mahdollisimman pian ja viimeistään silloin, kun se tiedottaa asiasta omille kansalaisilleen, muun muassa:

9. Toiminnot, joista on tehtävä kyseisissä säännöksissä tarkoitettu ympäristövaikutusten arviointi, luetellaan direktiivin liitteessä I. Asian kannalta erityisen merkityksellinen on sen 20 kohta, jonka sisältö on seuraava:

a) kuvaus hankkeesta ja sen ohessa kaikki käytettävissä oleva tieto hankkeen mahdollisesta rajat ylittävästä vaikutuksesta

b) tiedot mahdollisesti tehtävän päätöksen luonteesta

”20. Jännitteeltään vähintään 220 kV:n ja pituudeltaan yli 15 km:n mittaisten maanpäällisten voimajohtojen rakentaminen.”

ja sen on annettava toiselle jäsenvaltiolle kohtuullinen aika ilmoittaa, haluaako se osallistua 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ympäristövaikutuksia koskeviin päätöksentekomenettelyihin, ja se voi sisällyttää tähän tämän artiklan 2 kohdassa mainitut tiedot.

2. Jos jäsenvaltio, jolle toimitetaan tietoja 1 kohdan nojalla, ilmoittaa aikovansa osallistua 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin, jäsenvaltion, jonka alueella hanke aiotaan toteuttaa, on lähetettävä, jollei se vielä ole sitä tehnyt, sellaiselle jäsenvaltiolle, johon vaikutus kohdistuu, 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti toimitettavat ja 6 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdan mukaisesti saataville asetettavat tiedot.

3. Kyseisten jäsenvaltioiden on siltä osin kuin asia niitä koskee myös:

a) huolehdittava siitä, että 1 ja 2 kohdissa tarkoitetut tiedot ovat kohtuullisessa ajassa 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen viranomaisten ja niiden kansalaisten saatavilla, joita hanke koskee sen jäsenvaltion alueella, johon vaikutus todennäköisesti kohdistuu ja

b) varmistettava, että ennen kuin hankkeelle myönnetään lupa, näille viranomaisille ja kansalaisille, joita hanke koskee, annetaan mahdollisuus ilmaista kohtuullisessa ajassa kantansa toimitetuista tiedoista sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka alueella hanke aiotaan toteuttaa.

4. Niiden jäsenvaltioiden, joita hanke koskee, on aloitettava neuvottelut muun muassa hankkeen mahdollisista rajat ylittävistä vaikutuksista ja tällaisten vaikutusten vähentämiseksi tai poistamiseksi suunnitelluista toimenpiteistä, sekä vahvistettava kohtuullinen määräaika neuvottelujen kestolle.

5. Asianomaiset jäsenvaltiot voivat päättää tämän artiklan täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista järjestelyistä, joiden on oltava sellaisia, että yleisö, jota asia koskee sen jäsenvaltion alueella, johon vaikutus kohdistuu, voi osallistua hanketta koskeviin 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin tehokkaasti." *

B *Kansallinen oikeus*

11. Itävallassa toimii tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisia erityiselimiä, joiden päätöksistä voi valittaa Verwaltungsgerichtshofiin (liitto-

* Käsitellessäni espanjaksi yhteisön oikeussääntöjä joudun valitettavasti käyttämään virallista espanjankielistä käännöstä, vaikka se sisältää paljon tarpeetonta toistoa sekä lukuisia kielioppivirheitä; siinä esimerkiksi käytetään toistuvasti sanaa "concernido", vaikka se on vaillinainen verbi, jolla ei ole partisiipin passiivia, ks. Moliner, M., *Diccionario de uso del español*, Gredos, Madrid, 1992, s. 706; Alarcos, E., *Gramática de la Lengua Española*, Real Academia Española, Espasa, Madrid, 1999, s. 235; *Diccionario panhispánico de dudas*, Real Academia Española, Asociación de Academias de la Lengua Española, Santillana, Madrid, 2005, s. 158.

valtion ylin hallintotuomioistuin). Niihin kuuluu myös Umweltsenat, jonka perustamisesta säädetään nimenomaisesti Itävallan perustuslain 11 §:n 7 momentissa. Siinä todetaan seuraavaa:

”Sen jälkeen, kun on käyty loppuun valitustie kulloinkin kyseessä olevan osavaltion toimeenpanovallan osalta, 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetut asiat ratkaisee riippumaton Umweltsenat. – – Riippumaton Umweltsenat koostuu puheenjohtajasta, tuomareista ja muista oikeusoppineista jäsenistä ja se perustetaan liittovaltion toimivaltaisen ministeriön yhteyteen. Umweltsenatin perustamisesta, tehtävistä ja siinä noudatettavasta menettelystä säädetään liittovaltion lailla. Ylemmät hallintoelimet eivät voi kumota tai muuttaa sen päätöksiä; valitukset Verwaltungsgerichtshofiin ovat sallittuja.”

12. Umweltsenat perustettiin vuonna 1993, ja sitä säännellään Itävallan lailla Umweltsenatista (Bundesgesetz über den Umweltsenat, jäljempänä vuoden 2000 USG).

13. Vuoden 2000 USG:n 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Liittovaltion maa- ja metsätalous-, ympäristö- ja vesitalousministeriöön perustetaan Umweltsenat.

2. Umweltsenat koostuu kymmenestä tuomarista ja 32 muusta oikeusoppineesta jäsenestä – –.”

14. Vuoden 2000 USG:n 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Umweltsenatin jäsenet ovat virkaansa hoitaessaan riippumattomia, eivätkä heitä sido mitkään ohjeet.”

15. Vuoden 2000 USG:n 5 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Umweltsenat päättää valituksista asioissa, jotka koskevat ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain [Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, jäljempänä vuoden 2000 UVP-laki] [4] ensimmäistä ja toista osaa.”

4 – BGBl. nro 697/1993, sellaisena kuin kyseinen laki on muutettuna viimeksi, ks. BgBl nro 153/2004.

16. Vuoden 2000 USG:n 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Umweltsenatin päätöksiä ei voida kumota tai muuttaa hallintomenettelyssä. Päätöksistä voidaan valittaa Verwaltungsgerichtshofiin.”

17. Direktiivi 85/337 saatettiin osaksi Itävallan oikeusjärjestystä vuoden 2000 UVP-lailla. Sen 3 §:n 1 momentissa säädetään, millä edellytyksillä tietyistä hankkeista on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi:

”1. Hankkeiden, jotka luetellaan liitteessä I, sekä näiden hankkeiden muutosten ympäristövaikutukset on arvioitava seuraavien säännösten mukaisesti. Hankkeisiin, jotka luetellaan liitteen I toisessa ja kolmannessa sarakkeessa, sovelletaan yksinkertaistettua menettelyä. – –”

18. Hanke määritellään vuoden 2000 UVP-lain 2 §:n 2 momentissa seuraavasti:

”2. Hankkeella tarkoitetaan työn toteuttamista tai muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista, mukaan lukien kaikki tähän alueellisesti ja tosiasiallisesti liittyvät toimenpiteet. Hanke voi käsittää yhden tai useampia laitoksia tai toimenpiteitä, joilla kajotaan luonnonympäristöön ja maisemaan, jos näillä laitoksilla tai toimenpiteillä on alueellinen ja tosiasiallinen yhteys.”

19. Vuoden 2000 UVP-lain liitteessä I olevista taulukoista käyvät ilmi hankkeet, joista on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi. Liitteen ensimmäisessä ja toisessa sarakkeessa mainitaan hankkeet, joista on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi ja joita koskee ympäristövaikutusten arviointimenettely (ensimmäinen sarake) tai yksinkertaistettu menettely (toinen sarake). Kolmannessa sarakkeessa puolestaan luetellaan hankkeet, joista ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä vain tiettyjen edellytysten vallitessa.

20. Liitteessä I olevan 16 kohdan ensimmäisen sarakkeen a alakohdassa mainitaan ”maanpäälliset vahvavirtajohdot, joiden nimellisjännite on vähintään 220 kV ja pituus vähintään 15 km”. Saman kohdan kolmannen sarakkeen b alakohdassa mainitaan vielä ”sellaiset maanpäälliset vahvavirtajohdot luokkiin A tai B kuuluvilla suojeltavilla alueilla joiden nimellisjännite on vähintään 110 kV ja pituus vähintään 20 km”.

IV Ennakkoratkaisukysymys

21. Umweltsenat lähetti 2.5.2008 tekemällään päätöksellä yhteisöjen tuomioistuimelle EY 234 artiklan nojalla tulkintaa koskevan

ennakkoratkaisupyynnön. Ennakkoratkaisua pyytänyt elin selostaa lyhyesti, miten kyseisen artiklan edellytykset on täytetty (erityisesti sen, että se itse on tuomioistuin), ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettua neuvoston direktiiviä 85/337/ETY – – tulkittava siten, että jäsenvaltion on säädettävä arviointivelvoitteesta direktiivin liitteessä I, tarkemmin ottaen sen 20 kohdassa, lueteltujen hanketyyppien (jännitteeltään vähintään 220 kV:n ja pituudeltaan yli 15 km:n mittaisten maanpäällisten voimajohtojen rakentaminen) joissa on kyseessä kahden tai useamman jäsenvaltion alueelle suunniteltu työ, myös silloin, kun kyseisen jäsenvaltion alueella sijaitseva työn osa ei tosin saavuta arviointivelvoitteeseen johtavaa raja-arvoa (tässä tapauksessa 15 kilometrin pituutta) tai ylitä sitä, mutta kyseinen raja-arvo saavutetaan tai se ylittyy, kun mukaan lasketaan naapurivaltion tai -valtioiden alueelle suunnitellut työn osat?”

22. Umweltsenatin ennakkoratkaisupyyntö saapui yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 19.5.2008. Alpe Adria Energia SpA, Kärntenin osavaltion ympäristöasiamies sekä komissio ovat esittäneet huomautuksia Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisessa määräajassa.

23. Komissio tai pääasian asianosaiset eivät pyytäneet suullista käsittelyä määräajan päättymiseen mennessä, joten asia oli 24.4.2008 valmis ratkaisuehdotuksen laatimista varten.

V Tutkittavaksi ottaminen

24. Umweltsenatin ennakkoratkaisukysymys nostaa jälleen esille kysymyksen siitä, ovatko itävaltalaiset riippumattomat elimet toimivaltaisia lähettämään ennakkoratkaisupyyntöjä EY 234 artiklan nojalla. Vaikka yksikään ennakkoratkaisumenettelyn osapuolista ei ottanut kantaa tähän kysymykseen, se on tarpeen tutkia, sillä kyseisillä elimillä on varsin tärkeä asema Itävallan oikeusjärjestelmässä. Yhteisöjen tuomioistuin on useita kertoja ottanut kantaa siihen, ovatko nämä elimet luonteeltaan tuomioistuimia, mutta se ei ole aina päätynyt samaan tulokseen. Näin ollen vaikuttaa aiheelliselta kerrata asiaa koskeva oikeuskäytäntö ja esittää joitakin päätelmiä, jotka auttavat rajaamaan tuomioistuimen käsitteen tulkintaa.

A *EY 234 artiklassa tarkoitettu tuomioistuimen käsite ja jäsenvaltioiden tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliset elimet*

25. Asiassa Vaassen-Göbbels annetussa tuomiossa [5] vahvistetaan, että se, onko jollain elimellä oikeus esittää ennakkoratkaisupyyntö, ratkaistaan yhteisön lainsäädännön vaatimusten eikä kansallisen oikeuden perusteella. Tästä lähtökohdasta käsin yhteisöjen tuomioistuin vahvisti tunnetut kriteerinsä, joissa tuomioistuimelta edellytetään lakisääteisyyttä, pysyvyyttä, menettelyn kontradiktorisuutta, sen tuomiovallan pakottavuutta ja sen toimimista oikeussääntöjen soveltajana. Kuten totean asiassa De Coster antamassani ratkaisuehdotuksessa, näitä kriteereitä on ajan mittaan lievennetty sillä seurauksella, että määritelmään sisältyy nykyisin sangen sekalainen joukko erilaisia elimiä, jotka eivät aina ole EY 234 artiklan tuomiovaltaa painottavan hengen mukaisia.

26. Tämä oikeuskäytännön joustaminen on aiheuttanut tiettyjä häiriöitä, joita yhteisöjen tuomioistuin ei ole vielä onnistunut poistamaan. Kun viranomaisille, jotka hoitavat lainkäyttöä vastaavia tehtäviä, annettiin mahdollisuus esittää ennakkoratkaisupyyntöjä, ennakkoratkaisukysymysten esittäminen jäi sellaisten elinten varaan, jotka eivät kuulu kyseisen jäsenvaltion tuomioistuinlaitokseen. Seuraukset eivät suinkaan ole pelkästään kielteisiä, sillä tuomiovallan käyttö järjestetään jokaisessa kansallisessa järjestelmässä sen oman kulttuurin ja omien tapojen mukaisesti, ja yhteisön lainsäätäjän tulee kunnioittaa tätä järjestystä. Tässä kehityksessä piilee kuitenkin vaara: ennakkoratkaisumenettelyyn saattaa ilmaantua sellaisiakin varsinaisiin tuomioistuimiin kuulumattomia elimiä, joiden tehtävät eivät liity millään tavalla tuomitsemiseen. Menettelyn herkkää tasapainoa on koeteltu useaan otteeseen, kuten yhdistetyissä asioissa Gabalfrisa ym., [6] joissa otettiin tutkittavaksi erään espanjalaisen tribunal económico-administrativon ennakkoratkaisupyyntö. Sama riski on olemassa nyt esillä olevassa asiassa, sillä itävaltalaiset Senat-elimet eivät kuulu Itävallan yleiseen oikeuslaitokseen.

27. Tältä osin Umweltsenatin kysymykset tarjoavat yhteisöjen tuomioistuimelle tilaisuuden tarkentaa oikeuskäytäntöään. Itsekin käytän tilaisuutta hyväkseni syventääkseni asiassa De Coster antamassani ratkaisuehdotuksessa esittämääni päätelmää, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen olisi tiukennettava oikeuskäytäntöään ja tehtävä siitä johdonmukaisempaa silloin, kun elimet, jotka turvautuvat EY 234 artiklaan, eivät kuulu tuomioistuinlaitokseen. Esitän seuraavassa joitakin perusteita kyseisellä perustamissopimuksen artiklalla käyttöön otetun tuomioistuinten välisen vuoropuhelun pelastamiseksi niin, että se säilyy vireänä ja että siihen voivat siten osallistua elimet, joiden tehtävänä on ratkoa riita-asioita asianosaisten välillä.

1. Kansallisten tuomioistuinten institutionaalinen tehtävä yhdentymisprosessissa ja ennakkoratkaisukysymyksen tarkoitus

28. Kuten esitän asiassa De Coster antamassani ratkaisuehdotuksessa, EY 234 artiklassa tarkoitetun menettelyn laajentaminen oikeuslaitoksen ulkopuolelle aiheuttaa monenlaisia

5 – Asia 61/65, tuomio 30.6.1966 (Kok., s. 377, Kok. Ep. I, s. 263).

6 – Yhdistetyt asiat C-110/98–C-147/98, Gabalfrisa ym., tuomio 21.3.2000 (Kok., s. I-1577).

häiriöitä, jotka on syytä tuoda julki. [7] En kuitenkaan enää aio toistaa jo esille tulleita näkökohtia, vaan esitän joitakin oikeuskäytännön kehityksen kannalta erityisen merkityksellisiä ajatuksia.

29. On tuskin enää tarpeen korostaa, miten strateginen tehtävä kansallisilla tuomioistuimilla on yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa. Laatimalla EY 234 artiklan ja pitämällä sen koskemattomana yli puolen vuosisadan ajan unionin perustajat ja heidän seuraajansa pyrkivät lujittamaan tiettyä jäsenvaltioille kuuluvaa institutionaalista toimivaltaa, nimittäin tuomiovaltaa. Pyrkimys ei ollut täysin pyyteetön, minkä historiakin todistaa. Unionillehan on ominaista *lainsäädännön* yhdentäminen ja yhdentyminen *lainsäädännön kautta*, ja juuri se antaa tuomioistuimille ratkaisevan aseman Euroopan perustuslaillisella alueella. [8] Ennakkoratkaisukysymys on tämän aseman prosessuaalinen vahvistus. Oikeudenkäytöllä, joka perustuu tuomioistuinten riippumattomuuteen ja lakisääteisyyteen sekä riita-asioiden ratkaisemiseen, on yhtenäinen, poliittisesta järjestelmästä erillinen ja pelkästään lainsäätäjän tahtoon sidottu tehtävänsä. [9] Kun perustamissopimuksissa myönnettiin erityisvaltuuksia kansallisille tuomioistuimille, niissä vahvistettiin aivan uudenlaista kansainvälistä yhteisöä varten luodun uuden oikeusjärjestyksen arvovaltaa.

30. Tämän instrumentin menestys on ilmeinen. Tuomioistuinten välisen vuoropuhelun kautta vahvistettiin yksi toisensa jälkeen uuden oikeusjärjestyksen lähtökohtaiset ominaispiirteet, kuten välitön oikeusvaikutus, [10] ensisijaisuus, [11] jäsenvaltion vastuu, [12] tehokkuusperiaate, [13] vastaavuusperiaate [14] sekä monet muut unionin oikeusjärjestelmää muovanneet periaatteet. [15] Kun lisäksi kyse on riippumattomista elimistä, joilla on keinot panna tuomioita täytäntöön, niiden puolueettomuuden tuomasta arvovallasta on ollut etua yhteisön oikeussääntöjen soveltamisessa. [16]

31. Kansalliset tuomioistuimet menettävät kuitenkin strategista merkitystään, jos ennakkoratkaisuasioissa käytävään vuoropuheluun osallistuu toimeenpanovaltaa käyttäviä hallinnollisia elimiä, joilta puuttuu tuomioistuimen asema. Vaikka joillakin toimeenpanoelimillä saattaa olla lainkäyttöelinten valtuuksien kaltaisia valtuuksia, se, että ne hoitavat jotakin oikeudenkäynnin piirteitä omaavaa

7 – Em. ratkaisuehdotus, 75–79 kohta.

8 – Robert Lecourtin klassisen tutkielman määritelmän mukaan oikeusyhteisöllä tarkoitetaan yhteisöä, jolla on sama säännöstö, sama tuomioistuin ja sama toimivalta. Näistä osatekijöistä muodostuu selkeä kolmikanta, jossa kansallisilla tuomioistuimilla on oma erityisasemansa (*L'Europe des juges*, Bruylant, Bryssel, 1976, s. 221).

9 – Dubos, O., *Les juridictions nationales, juge communautaire*, Dalloz, Pariisi, 2001, s. 723.

10 – Asia 26/62, Van Gend en Loos, tuomio 5.2.1963 (Kok., s. 1, Kok. Ep. I, s. 161 ja sitä seuraavat sivut).

11 – Asia 6/64, Costa v. ENEL, tuomio 15.7.1964 (Kok., s. 585, Kok. Ep. I, s. 211) ja asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978 (Kok., s. 629, Kok. Ep. IV, s. 73).

12 – Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok., s. I-5357, Kok. Ep. XI, s. I-467).

13 – Asia 8/77, Sagulo ym., tuomio 14.7.1977 (Kok., s. 1495, Kok. Ep. III, s. 431).

14 – Asia C-231/96, Edis, tuomio 15.9.1998 (Kok., s. I-4951).

15 – Jotkut kirjoittajat ovat esittäneet, että tuomioistuinten välisen yhteistyön historia on samalla Euroopan yhdentymisen historiaa. Martinico, G., *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Jovene, 2009, s. 138. Em. teoksessa Dubos, O., s. 74, em. asiassa Van Gend en Loos ja em. asiassa Costa v. Enel annetuista tuomioista perustellusti esitetyn mukaisesti on todettava, että ”vaikka presidentti Lecourt aikoinaan pohti, mitä yhteisön oikeudesta olisikaan tullut ilman vuosina 1963 ja 1964 annettuja tuomioita, niin muistutettakoon vielä kerran, että nämä perustavanlaatuiset tuomiot on monien muiden tuomioiden tavoin annettu vastaukseksi ennakkoratkaisukysymykseen ja että 234 artikla on osoitus yhteisön oikeuden välittömästä oikeusvaikutuksesta ja ensisijaisuudesta kansalliseen oikeuteen nähden. Pikemminkin olisi kysyttävä, mitä Euroopan yhteisöjen oikeudesta olisi tullut ilman 234 artiklaa”.

16 – Dehousse, R., *The European Court of Justice*, MacMillan, Lontoo, 1998, s. 109–114.

menettelyä, ei ole syy peitellä niiden todellista, julkishallinnollista perusluonnetta. Tätä päätelmää tukee se, että näiden varsinaisiin tuomioistuimiin kuulumattomien lainkäyttöelinten päätöksiin voi yleensä hakea muutosta valtion varsinaisissa tuomioistuimissa. Koska EY 234 artiklassa etuoikeus vuoropuheluun myönnetään jäsenvaltion tietylle elimelle, kyseisen artiklan soveltamisalaa ei ole mitään mieltä laajentaa sellaisiin muihin elimiin, joiden päätökset kuitenkin viime kädessä päätyvät tuomioistuinten ratkaistaviksi. Näistä syistä esitän asiassa De Coster antamassani ratkaisuehdotuksessa, että pääsäännöstä poikettaisiin silloin, kun kyseessä on sellainen hallinnollinen päätös, johon ei voida hakea muutosta tuomioistuimessa. [17] Tässä tapauksessa EY 234 artiklan laajentaminen muihin tilanteisiin olisi aivan perusteltua, jottei vaarannettaisi yhteisön oikeuden johdonmukaisuutta ja yhtenäisyyttä ja samalla loukattaisi perustavanlaatuista oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan.

32. Lainkäyttö on siis merkittävä unionin oikeusjärjestyksen arvovaltaan vaikuttava tekijä. Ei ole lainkaan liioiteltua todeta, että yhteisöjen tuomioistuin on viime käden vastuussa unionin oikeudesta, juuri kansallisten tuomioistuinten ansiosta.

33. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole aina suhtautunut johdonmukaisesti edellä mainittuihin ongelmiin. Vaikuttaa siltä, että tarve selkeyttää oikeuskäytäntöä alettiin tiedostaa paremmin asiassa De Coster antamani ratkaisuehdotuksen jälkeen, mutta kurssia on vieläkin syytä oikaista. Se, ettei asioissa Schmid [18] ja Syfait [19] annetuissa tuomioissa otettu tutkittavaksi hallintoa lähellä olevilta elimiltä tulleita ennakkoratkaisukysymyksiä, johtui siitä, etteivät ne täyttäneet riittävän hyvin riippumattomuusedellytystä. Näissä tuomioissa ei ole havaittavissa, että yhteisöjen tuomioistuin olisi punninnut asiaa EY 234 artiklassa edellytetyn institutionaalisen tasapainon kannalta, ja vaaditaan paljon mielikuvitusta, jotta niissä havaittaisiin tällaista maltillisuutta.

34. Asiassa De Coster antamani ratkaisuehdotuksen ja oikeuskäytännön nykytilan välillä on kuitenkin myös tiettyä sopusointua. Selitän seuraavassa tarkemmin tätä riippuvuussuhdetta silläkin uhalla, että tulkitsen virheellisesti yhteisöjen tuomioistuimen keskeistä tarkoitusta.

2. Asiassa Vaassen-Göbbels määritellyt kriteerit perustuslain valossa

35. EY 234 artiklalla otettiin käyttöön tuomioistuinten välinen vuoropuhelu yhteisön oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi kaikissa jäsenvaltioissa. [20] Yhteisöjen tuomioistuin on sallinut hyvin monenlaisten elinten osallistua tähän keskusteluun, mikä on ajan mittaan johtanut asiassa Vaassen-Göbbels annetun tuomion liian väljään tulkintaan. Tietyssä mielessä tämä ongelmallinen kehitys on edellä maini-

17 – Em. ratkaisuehdotus, 87–95 kohta.
18 – Asia C-516/99, tuomio 30.5.2002 (Kok., s. I-4573, 34 kohta).
19 – Asia C-53/03, tuomio 31.5.2005 (Kok., s. I-4609, 31–35 kohta).

20 – Teoksessa Mancini, G. F., *Democracy and Constitutionalism in the EU*, Hart, Oxford-Portland, 2001, s. 23, ennakkoratkaisukysymysten strateginen merkitys unionin oikeudellisessa rakenteessa on ilmaistu varsin osuvasti seuraavaan tapaan: ”it seems indisputable that the only way of preventing Community law from disintegrating as a result of divergent interpretations – and thus losing its validity or rather its nature as law – was to safeguard as much as possible the role of helmsman conferred upon the Court by Article [234]”.

tuista haitoistaan huolimatta myös perusteltua. Nykyisessä 27 jäsenvaltion unionissa oikeuslaitoksen toimijat ja rakenteet ovat hyvin heterogeenisia. Jäsenvaltioiden oikeudenhoidolle on vaikea määritellä mitään yhtenäistä kaavaa, mikä aikanaan johti juuri siihen, että asiassa Vaassen-Göbbels määriteltyjä kriteerejä alettiin tulkita niin yleisesti ja laajasti. [21] Tietyissä oikeusperinteissä hallintolainkäyttö on liitetty täytäntöönpanovaltaan toimivaltajaon säilyttämiseksi. Tuskin kukaan väittää, etteikö esimerkiksi Ranskan Conseil d'État, nykyaikaisen julkisoikeuden kehitykseen olennaisesti vaikuttanut instituutio, olisi EY 234 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin. Ranskan perättäisissä perustuslaeissa kulloinkin määritellyssä toimivaltajaossa Conseil d'État'ta ei silti ole koskaan katsottu osaksi tuomiovaltaa. Tilanne on jokseenkin samanlainen niissä valtioissa, joissa ei ole hallinto-oikeuteen erikoistuneita tuomioistuimia, vaan niiden tehtäviä hoitavat tuomioistuinlaitoksesta erilliset elimet, joiden yhteys julkishallintoon on tosin pelkästään muodollinen. [22]

36. Yhteisön oikeuskäytännössä näiden elinten on annettu osallistua ennakkoratkaisuasioissa käytävään vuoropuheluun, mutta ei niinkään ennakkoratkaisupyyntöjen määrän lisäämiseksi, vaan pikemminkin jäsenvaltioiden institutionaalisen itsemääräämisoikeuden säilyttämiseksi. Toisin sanoen EY 234 artiklan soveltamisalaa on laajennettu, jotta eurooppalaisten tuomioistuinten välisen vuoropuhelun kehittämisessä voitaisiin tukeutua jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen. Olen eri mieltä niiden tahojen kanssa, jotka väittävät, että tämän oikeuskäytännön taustalla olisi yhteisöjen tuomioistuimen pyrkimys rajoittaa käsiteltävikseen tulevien ennakkoratkaisuasioiden määrää. Jos sen tarkoituksena olisi jonkinmoinen docket control eli asialuettelon hallinta, tällainen kriteeri voisi kääntyä itseään vastaan ja johtaa ennakkoratkaisupyyntöjen tulvaan. Katson, että kyseisen oikeuskäytännön yhtenä tarkoituksena on kunnioittaa ja pitää tietyllä tavalla arvossa kussakin jäsenvaltiossa omaksuttua käsitystä tuomiovallan käytöstä. Tämän vuoksi on tarpeen säilyttää tasapaino ennakkoratkaisupyyntöjen puhtaasti oikeudellisen luonteen ja kussakin jäsenvaltiossa vallitsevan toimivaltajaon välillä.

37. Näin ollen pitäydyn edelleen asiassa De Coster antamani ratkaisuehdotuksen sisällössä ja täydennän sitä joillakin päätelmillä, jotka täsmentävät sen merkitystä.

3. Oikeuskäytännön mukainen ehdotus

38. Valmistellakseni tietä koetan seuraavaksi luonnehtia mahdollisimman selkeästi EY 234 artiklan tarkoitusta sen yli puoli

21 – Itsekin olen tarkastellut tarvetta sovittaa järjestelmän toimivuus yhteen EY 234 artiklassa tarkoitetun vuoropuhelun tuomioistuinten välisyyttä koskevan luonteen kanssa. Ruiz-Jarabo Colomer, D., *El juez nacional como juez comunitario*, Civitas, Madrid, 1993, s. 71 ja 72. Ks. myös Chalmers, D., Hadjiemmanuil, C., Monti, G. ja Tomkins, A., *European Union Law*, Cambridge University Press, 2006, s. 293.

22 – Tällaisia ovat mm. Yhdistyneen kuningaskunnan Immigration Adjudicatorit (asia C-416/96, Eddline El-Yassini, tuomio 2.3.1999, Kok., s. I-1209), ammattialajärjestöt (asia 246/80, Broekmeulen, tuomio 6.10.1981, Kok., s. 2311, Kok. Ep. VI, s. 205), julkisia hankintoja käsittelevä Saksan liittovaltion valvontalautakunta (asia C-54/96, Dorsch Consult, tuomio 17.9.1997, Kok., s. I-4961) ja veroasioita käsittelevät lainkäyttölautakunnat (em. asia De Coster).

vuosisataa kestäneen voimassaolon aikana. Samalla pyrin oikaisemaan joitakin asiassa De Coster antamastani ratkaisuehdotuksesta [23] tehtyjä päätelmiä, jotta ne vastaisivat johdonmukaisemmin yhteisöjen tuomioistuimen viitoittamaa suuntaa.

a) Pääsääntö: tuomioistuinten välinen vuoropuhelu asiassa Vaassen-Göbbels määritellyillä edellytyksillä

39. Lähden analyysissani siitä, että ennakkoratkaisumenettely kuuluu tuomiovallan piiriin. Ennen kuin voidaan arvioida tarkemmin asiassa Vaassen-Göbbels määriteltyjen kriteerien täyttymistä, on ratkaistava, kuuluuko ennakkoratkaisua pyytänyt elin jäsenvaltion tuomioistuinlaitokseen. Vasta sen jälkeen yhteisöjen tuomioistuin tutkii, täyttääkö kyseinen elin lakisääteisyyden, pysyvyyden, menettelyjen kontradiktorisuuden, tuomiovallan pakottavuuden ja oikeussääntöjen soveltajana toimimisen vaatimukset. Tämän ratkaisuehdotuksen 35 ja 36 kohdassa esitetyistä syistä näitä kriteerejä ei kuitenkaan ole sovellettu kovin tiukasti. Kuten totean asiassa La Roda Golf antamassani ratkaisuehdotuksessa, ennakkoratkaisumenettely on prosessi, jossa tuomioistuimet tekevät yhteistyötä keskenään. [24] Menettelyssä on siis kyse rakentavasta suhteesta kahden *tuomioistuimen* eikä kahden *riita-asian* välillä, minkä vuoksi suhtautuminen on ollut joustavampaa sen jälkeen, kun tämän yhteistyön osapuolet oli määritelty. [25]

40. Näin ollen elimet, jotka eivät kuulu kyseisen jäsenvaltion tuomioistuinlaitokseen, eivät voi esittää ennakkoratkaisukysymyksiä yhteisöjen tuomioistuimelle. Tähän sääntöön on kuitenkin olemassa kaksi olennaista poikkeusta, joita tarkastelen seuraavassa.

b) Ensimmäinen poikkeus: elimet, joiden päätöksiin ei voi hakea muutosta tuomioistuimessa

41. Kuten totean asiassa De Coster antamassani ratkaisuehdotuksessa, kun kyseessä on varsinaisiin tuomioistuimiin kuulumattoman elimen tekemä päätös, johon ei voi hakea muutosta oikeassa tuomioistuimessa, on arvioinnin lähtökohtana pidettävä paitsi perustavanlaatuista oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan myös yhteisön oikeuden yhtenäisyyttä ja johdonmukaista soveltamista. [26] Tässä tilanteessa yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava elimelle, jossa on vireillä riita-asia ja jonka päätöksiin ei ole muutoksenhakukeinoja, jotta elimen päätös ei olisi yhteisön oikeuden vastainen.

42. On lisättävä, että asiassa Vaassen-Göbbels annetussa tuomiossa määriteltyjä edellytyksiä on tässä tapauksessa – toisin kuin tuomioistuinten välisessä vuoropuhelussa – sovellettava koko ankaruudessaan. Kriteerien on oltava paljon tiukemmat kuin tuomioistuinlaitokseen kuuluvien tuomioistuimien kohdalla. Vaikuttaa kohtuulliselta, että näin huomattavan EY 234 artiklaan tehdyn poikkeuksen vastapainoksi vaaditaan tavallista tiukemmin tuomioistuimen käsitteeseen kuuluvien vaatimusten täyttämistä. Tämä periaate vahvistetaan oikeuskäytännössä, sillä yhteisöjen tuomioistuin on katsonut – silloinkin, kun päätöksiin ei voi hakea

23 – Asiassa C-195/06, Österreicher Rundfunk (tuomio 18.10.2007, Kok., s. I-8817) 24.5.2007 antamani ratkaisuehdotus ja asia C-393/06, Ing. Aigner, tuomio 22.11.2007 (Kok., s. I-2339).

24 – Asia C-14/08, ratkaisuehdotus 5.3.2009 (asia vireillä tuomioistuimessa).

25 – Edellä alaviitteessä 24 mainittu ratkaisuehdotus, 51–53 kohta.

26 – Edellä alaviitteessä 24 mainittu ratkaisuehdotus, 83–86 kohta.

muutosta tuomioistuimissa – että sellaiset oikeuslaitoksen ulkopuoliset elimet, jotka eivät täytä ennakkoratkaisupyynnön esittäneen elimen riippumattomuutta koskevia vähimmäisedellytyksiä, eivät voi esittää sille EY 234 artiklassa tarkoitettuja ennakkoratkaisupyyntöjä. [27]

c) Toinen poikkeus: varsinaisiin tuomioistuimiin kuulumattomille elimille muodollisesti tai aineellisesti perustuslaillisella määräyksellä annetut lainkäyttötehtävät

43. Pääsääntöön on olemassa toinenkin poikkeus, joka epäilemättä vastaa paremmin oikeuskäytännössä vallitsevaa suuntausta. On totta, että yhteisöjen tuomioistuin on perinteisesti ja täysin kursailematta ottanut käsiteltäväkseen ennakkoratkaisukysymyksiä elimiltä, jotka eivät kuulu valtionsa tuomioistuinlaitokseen. Tämä poikkeus koskee erityisesti hallintolainkäyttöä, jonka alalla oikeudellisissa muutoksenhakukeinoissa on suuria eroavaisuuksia.

44. Nykyinen eurooppalainen hallinto-oikeus sai alkunsa Ranskassa 1700-luvun lopussa käynnistyneestä vallankumousprosessista. Tuolloin julkishallinnon oikeudellinen valvonta perustui varsin joustamattomaan käsitykseen toimivaltajaosta. [28] Kun hallintoriitojen ratkominen omaksuttiin yhdeksi tavaksi hoitaa hallintoa Euroopassa, hallintolainkäyttö alkoi vallata alaa perinteisen tuomioistuinlaitoksen rinnalla (muussa tapauksessa se olisi ollut toimeenpanovallan käyttöä), mutta ei kuitenkaan integroitunut osaksi julkishallintoa säilyttääkseen riippumattomuutensa. Professori García de Enterría kuvaa tätä kehitystä mestarillisesti toteamalla, että ”alkuperäisen itsekkään toimivaltajaon pohjalta kehkeytyi lopulta hallinto-oikeuteen erikoistunut järjestelmä – –, jossa valvontaa harjoittivat alusta alkaen itse julkishallintoon kuuluvat erikoistuneet elimet ulkopuolisten ja riippumattomien tuomioistuinten sijasta – –. Tämän hallintolainkäyttöjärjestelmäksi kutsutun mekanismin luoja oli itse Napoleon, joka oli lainsäätäjänä parempi kuin sotapäällikkönä”. [29]

45. Tästä järjestelmästä, jossa tuomiovalta oli viime kädessä hallitsijalla, kehittyi erikoistunut ja riippumaton oikeudenkäyttöjärjestelmä, jonka tehtävänä on valvoa hallinnon lainmukaisuutta, ja sen alkuperäiset piirteet ovat olennaisilta osin säilyneet ennallaan aina näihin päiviin asti. [30]

27 – Asia C-109/07, Pilato, määräys 14.5.2008 (Kok., s. I-3503), jossa oli ratkaistava kysymys siitä, onko Prud'homie de pêche de Martigues ”tuomioistuin” siitä huolimatta, että se ei kuulu Ranskan tuomioistuinjärjestelmään. Yhteisöjen tuomioistuin tutki huolellisesti em. asiassa Vaassen-Göbbels määritellyt edellytykset eikä ottanut asiaa tutkittavakseen.

28 – Ks. klassikoihin kuuluva teos Seligman, E., *La Justice en France pendant la Révolution, 1789–1792, Plon*, Pariisi, 1913, jossa käsitellään vallankumousprosessia ja sen vaikutusta Ranskan oikeudenhoitoon.

29 – García de Enterría, E., *Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007, s. 37 ja 38.

30 – Ks. Bouineau, J., *Traité d'histoire européenne des institutions. XVI–XX siècle*, nide II, Litec, Pariisi, 2009, jossa tarkastellaan tämän ilmiön historiallista kehitystä aina nykypäiviin asti.

46. Se ei suinkaan ole Euroopan ainoa hallintolainkäytön malli, mutta se on yksi merkittävistä nykyaikaisen hallinto-oikeuden esimuodoista, joka omaksuttiin laajalti useissa eri jäsenvaltioissa: Ranska, Alankomaat, Belgia, Italia ja Kreikka ovat valinneet puhtaasti toimivaltajakoon perustuvan mallin, kun taas muutamat muut valtiot, kuten Saksa, Itävalta, Tšekki, Puola ja Liettua, ovat perustaneet perinteisesti siviili- ja rikosasioihin keskittyvästä yleisestä tuomiovallasta riippumattomia ja erillisiä tuomioistuimia. [31] Näin ollen on ymmärrettävää, että yhteisöjen tuomioistuin on vastaansanomatta ottanut käsiteltäväkseen ennakkoratkaisukysymyksiä tämänkaltaisilta hallintoelimiltä silloin, kun niitä on sille esitetty.

47. Tämän arvioinnin taustalla on näkemys, jota on käytetty lähtökohtana EY 234 artiklan tulkinnassa. Joustavalla ennakkoratkaisumenettelyllä yhteisöjen tuomioistuin vahvistaa jäsenvaltioiden tekemien perustuslaillisten päätösten arvoa. Antamalla suppeasti ymmärretyn tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisille elimille mahdollisuuden osallistua tuomioistuinten väliseen vuoropuheluun yhteisöjen tuomioistuin tunnustaa, että unionin jäsenvaltioilla on yksinoikeus päättää toimivallan sisällöstä ja toimivaltajaosta perustuslakiensa mukaisesti. Jos jokin jäsenvaltio päättää myöntää varsinaisiin tuomioistuimiin kuulumattomille elimille lainkäyttötehtäviä ja vahvistaa tämän tehtävänannon perustuslaissa, se esittää samalla kansalliseen identiteettiinsä ja perustuslailliseen itsemääräämisoikeuteensa läheisesti liittyvän tahdonilmaisun, jota yhteisöjen tuomioistuimen on kunnioitettava. [32] EY 234 artikla tarjoaa siten vuorovaikutuskanavan sellaisille kansallisille viranomaisille, *joilla on perustuslaillinen toimivalta jakaa oikeutta.* Joissakin jäsenvaltioissa tämä toimivalta on uskottu yksinomaan tuomioistuinlaitokselle, kun taas muutamat muut jäsenvaltiot ovat jakaneet sen eri viranomaisten kesken perustamassaan legitiimissä institutionaalisessa järjestelmässä, johon yhteisön oikeus ei voi puuttua.

48. Tämän hallintolainkäyttöelinten synnystä esittämäni lyhyen tarkastelun jälkeen syvennyn seuraavaksi toiseen pääsäännöstä tehtyyn poikkeukseen, jonka mukaan varsinaisiin tuomioistuimiin kuulumattomilla elimillä on oikeus esittää ennakkoratkaisukysymyksiä, jos ne hoitavat lainkäyttötehtäviä muodollisesti tai aineellisesti perustuslaillisen määräyksen nojalla.

49. Kuten totean tämän ratkaisuehdotuksen 42 kohdassa, tämänkaltainen yleisestä periaatteesta poikkeaminen edellyttää, että sen vastapainoksi sovelletaan tavallista tiukemmin asiassa Vaassen-Göbbels määritel-

31 – Fromont, M., *Droit administratif des États européens*, PUF, Pariisi, 2006, s. 120–135.

32 – Oikeuskäytännössä on monesti ilmaistu tällaista arvostusta jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteitä kohtaan SEU 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Ks. mm. asia C-473/93, komissio v. Luxemburg, tuomio 2.7.1996 (Kok., s. I-3207) ja asia C-36/02, Omega, 14.10.2004 (Kok., s. I-9609). Ks. myös julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus asiassa C-213/07, Michaniki (tuomio 16.12.2008, Kok., s. I-9999) sekä teos Berranger, T., *Constitutions nationales et construction communautaire*, LGDJ, Pariisi, 1995, s. 249–492.

tyjä kriteerejä. Jos kerran ennakkoratkaisua pyytänyt elin voi olla tuomioistuinlaitoksesta erillinen viranomainen ja soveltaa eri prosessisääntöjä, oikeusriidan käsittelyssä tavanomaisesti noudatettavat käytännöt voivat olla sille vieraita. Siksi yhteisöjen tuomioistuimen on syytä tiukentaa edellä mainittujen vaatimusten, pääasiallisesti riippumattomuusedellytyksen valvontaa, jottei vääristettäisi EY 234 artiklan alkuperäistä tarkoitusta, joka todetaan yhteisöjen tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä ja joka selittää asioissa Schmid ja Syfait annetut ratkaisut.

4. Seurausväittämä

50. EY 234 artiklalla otetaan käyttöön tuomioistuinten välinen vuoropuhelu, johon sallitaan poikkeuksia vain tietyissä tarkoin määritellyissä olosuhteissa. Poikkeaminen sallitaan ensinnäkin silloin, kun ennakkoratkaisua pyytäneen elimen päätökseen ei voi hakea muutosta kansallisessa tuomioistuimessa, ja toiseksi silloin, kun ennakkoratkaisua pyytäneellä elimellä on, vaikka se onkin varsinaisiin tuomioistuimiin kuulumaton viranomainen, lainkäyttötehtäviä, jotka on annettu sille muodollisesti tai aineellisesti perustuslaillisella määräyksellä. Asiassa Vaassen-Göbbels määriteltyjä kriteereitä on kummassakin tapauksessa noudatettava tiukasti, jottei horjutettaisi yhteisön oikeuden kehitykselle olennaisen mekanismin, toisin sanoen ennakkoratkaisumenettelyn, perustaa.

51. Tästä EY 234 artiklan tulkinnasta, joka perustuu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, on etua muillakin aloilla, joita olisi syytä tarkastella uudelleen. Jos kansallisen oikeuden todetaan olevan ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, yhteisön oikeusjärjestyksen ensisijaisuus edellyttää, että kansallista oikeutta ei sovelleta. Asiassa Fratelli Costanzo annetussa tuomiossa [33] vahvistettiin tämän periaatteen koskevan myös hallintoelimiä, joilla myös on velvollisuus olla soveltamatta yhteisön oikeuden kanssa ristiriitaisia kansallisia normeja. [34] Kritiikistä huolimatta tämä oikeuskäytäntö on sittemmin vakiintunut, ja se toistuu esimerkiksi asioissa CIF [35] ja Ciola [36] annetuissa tuomioissa. Pääasiallinen sitä vastaan esitetty moite liittyy nimenomaan EY 234 artiklassa tarkoitetun ennakkoratkaisumenettelyn mekanismiin, sillä vaikuttaa kyseenalaiselta, voidaanko hallintoviranomaista, jolla ei ole oikeutta esittää ennakkoratkaisupyyntöjä, velvoittaa olemaan soveltamatta kansallisia normeja. Kansalliset tuomioistuimet voivat aina pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta tulkinta-apua, joka on turvattu ennakkoratkaisuasioissa käytävällä vuoropuhelulla, mutta hallintoelimiltä puuttuu tämä apukeino. [37]

52. Tämä jännite poistuisi, jos yhteisöjen tuomioistuin rajoittaisi asiassa Fratelli Costanzo annetun tuomion ulottuvuuden

33 – Asia 103/88, tuomio 22.6.1989 (Kok., s. 1839, Kok. Ep. X, s. 95).

34 – ”Olisi ristiriitaista katsoa, että yksityiset voivat vedota direktiivin edellä eritellyt edellytykset täyttäviin säännöksiin kansallisissa tuomioistuimissa hallintoviranomaisia vastaan, ja samalla väittää, että hallintoviranomaisilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta soveltaa direktiivin säännöksiä ja olla soveltamatta sellaisia kansallisia säännöksiä, jotka eivät ole direktiivin säännösten mukaisia. Tämän johdosta julkishallinnolla kokonaisuudessaan, kunnat ja muut hajautetut julkisyhteisöt ja elimet mukaan lukien, on velvollisuus soveltaa direktiivin säännöksiä silloin, kun ne edellytykset täyttyvät, joita yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on asetettu sille, että yksityiset oikeussubjektit voivat vedota direktiivin säännöksiin kansallisissa tuomioistuimissa” (em. asia Fratelli Costanzo, tuomion 31 kohta).

35 – Asia C-198/01, tuomio 9.9.2003 (Kok., s. I-8055, 49 kohta).

36 – Asia C-224/97, Ciola, tuomio 29.4.1999 (Kok., s. I-2517, 26 kohta).

37 – Alonso García, R., kritisoi tätä käytäntöä teoksessa *Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, s. 332 ja 333. Myös M. Bobek, kyseenalaistaa em. asiassa Fratelli Costanzo vahvistetun oikeuskäytännön käyttökelpoisuuden unionin uusissa jäsenvaltioissa artikkelissa ”Thou Shalt Have Two Masters; The Application of European Law by Administrative Authorities in the New Member Status”, *Review of European Administrative Law*, nide 1, nro 1, 2008, s. 62 ja 63.

ainoastaan niihin elimiin, joilla on valtuudet esittää sille ennakkoratkaisupyyntöjä. EY 234 artiklassa, sellaisena kuin sitä on tulkittu, sallitaan varsinaisiin tuomioistuimiin kuulumattomien elinten osallistuminen ennakkoratkaisuasioissa käytävään keskusteluun. Jos pelkästään niillä viranomaisilla, jotka saavat esittää ennakkoratkaisukysymyksiä, olisi toimivalta jättää soveltamatta yhteisön oikeuden vastaisia kansallisia normeja, asiassa Fratelli Costanzo annettuun tuomioon liittyvät vaarat poistuisivat. Tämän tuomion luoma epävarmuus ja ne käytännön vaikeudet, joita aiheutuu soveltamatta jättämistä koskevan toimivallan myöntämisestä hallintohierarkian alaisille elimille, poistuisivat itsestään. Näin yhteisön oikeuden ensisijaisuus tulisi esille vain tuomiovaltaa käytettäessä aivan samaan tapaan kuin perustuslain tai lain ensisijaisuus, jolloin vältettäisiin se, ettei kukaan virkamies jättäisi noudattamatta saamiaan määräyksiä tai soveltamatta päätöksentekovaltaansa sääntöleviä hallinnollisia normeja. [38]

53. Tarkasteltuani näin yhteisöjen tuomioistuinta EY 234 artiklan tulkinnassa innoittaneita pohjavirtauksia sekä etuja, joita saavutetaan kääntämällä kurssia toiseen suuntaan, siirryn seuraavaksi analysoimaan edellä esitettyjen kriteerien soveltamista ennakkoratkaisua pyytäneeseen elimeen.

B *Tuomioistuimen määritelmää koskeva oikeuskäytäntö Umweltsenatiin sovellettuna*

54. Umweltsenat on yksi Itävallan perustuslain 133 §:n 4 momentissa tarkoitetuista kollegiaalisista elimistä. Tässä momentissa säädetään poikkeuksesta Verwaltungsgerichtshofia (korkein hallintotuomioistuin) koskevaan yleiseen toimivaltasääntöön. Kyseisen poikkeuksen mukaan riippumattomat viranomaiset voivat ratkaista hallintoviranomaisten päätöksistä tehtyjä valituksia. Umweltsenatista säädetään vielä erikseen perustuslain 11 §:n 7 momentissa, mutta tämä ei sulje sitä 133 §:n 4 momentissa tarkoitetun järjestelmän ulkopuolelle.

55. Verfassungsgerichtshof (Itävallan perustuslakituomioistuin) on tulkinnut suppeasti mahdollisuutta perustaa hallintoasioita käsitteleviä riippumattomia elimiä, koska tämä edellyttää poikkeamista siitä yleisestä periaatteesta, jonka mukaan Verwaltungsgerichtshof on toimivaltainen ratkaisemaan hallintoviranomaisia vastaan tehdyt valitukset. [39] Verfassungsgerichtshof on kuitenkin asettanut näille viranomaisille merkittäviä ehtoja, jotta ne olisivat dynamiikaltaan enemmän tuomioistuinten kuin hallinnollisten valvontaelinten kaltaisia. Hyvänä osoituksena tästä on se, että nämä 133 §:n 4 momentin mukaisesti perustetut elimet

38 – Em. M. Bobekin artikkelin mukaan em. asiassa Fratelli Costanzo vahvistetussa oikeuskäytännössä piilee jotakin ”äärimmäisen häiritsevää”, kun sitä tarkastellaan toimivaltajaon kannalta.

39 – Asia B267/86, tuomio 14.10.1987 (VfSlg. 11.500); asia B1625/98-32, tuomio 24.2.1999 (VfSlg. 15.427); asia G175/95, tuomio 29.6.2000 (VfSlg. 15.886) ja asia G141/00, tuomio 13.6.2001 (VfSlg. 16.189).

esimerkiksi velvoitetaan noudattamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellytyksiä sekä kyseistä määräystä koskevaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

56. Umweltsenat perustettiin vuonna 1993, ja se kuuluu Itävallan perustuslain 133 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin riippumattomiin tuomioistuimiin, jotka voivat käsitellä ympäristöhallinnon tekemistä päätöksistä vuoden 2000 UVP-lain ensimmäisen ja toisen osan nojalla tehtyjä valituksia. Se koostuu 42 jäsenestä, joista kymmenen on tuomareita ja 32 alan oikeusoppineita, heitä ei voida irtisanoa ja heidän on tarjottava täydet takeet puolueettomuudestaan.

57. Toiminnallisesti Umweltsenat muistuttaa tavanomaista tuomioistuinta, jolla on puolueettomat säännöt asioiden jakamiseen; tosin Umweltsenatin presidentillä on erityisvaltuudet jakaa tehtäviä ja nimittää kolmas jäsen ratkaisukokoonpanoon. [40] Asian käsittely jaostossa ja äänestys eivät ole julkisia. [41]

58. Umweltsenatin menettelyistä säädetään yleisen hallintomenettelylain (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetzin, jäljempänä AVG) yleisissä säännöksissä, ja asiaa koskevat erityissäännökset annettiin vuoden 2000 USG:ssa. Valitus on tehtävä vastaajana olevalle hallintoviranomaiselle neljän viikon kuluessa päätöksen tiedoksiannosta, [42] ja päätöksen vaikutuksia lykätään ex lege, ellei nimenomaisesti toisin päätetä. [43] Valitusoikeus on kaikilla hallinnolliseen menettelyyn osallistuneilla sekä joukolla vuoden 2000 UVP-laissa lueteltuja elimiä. [44] Käsittelyssä, joka on pääasiallisesti kirjallinen, noudatetaan kontradiktorista periaatetta, ja sen yhteydessä voidaan joko viran puolesta tai asianosaisten pyynnöstä järjestää suullinen käsittely. [45] Vaikka niillä, joita asia koskee, ei ole velvollisuutta käyttää edustajanaan asianajajaa, he voivat osallistua istuntoon oikeudellisen avustajan avustamana. [46]

59. Umweltsenatilla on täysi harkintavalta. Vaikka sen päätökset ovat luonteeltaan hallintotoimia, ne ovat täysin oikeusvoimaisia, ne on perusteltava ja ne on julistettava julkisessa istunnossa. Lisäksi ne ovat täytäntöönpanokelpoisia, ja niihin voi hakea muutosta ainoastaan Verwarltungsgerichtissa. [47]

60. Tämän ratkaisuehdotuksen 54–59 kohdassa esitetyn kuvauksen mukaan Umweltsenat ei kuulu Itävallan tuomioistuinlaitokseen, vaikka sen perustamisesta säädetään nimenomaisesti perustuslaissa. Itävallan perustuslain 133 §:n 4 momentissa ja 11 §:n 7 momentissa annetaan lainkäyttötehtäviä sellaisille elimille, jotka eivät kuulu tuomiois-

40 – Vuoden 2000 USG:n 9 ja 10 §.
41 – AVG:n 67f §:n 2 momentti.
42 – Vuoden 2000 UVP-lain 40 §:n 2 momentti.
43 – AVG:n 64 §:n 1 momentti.
44 – Vuoden 2000 UVP-lain 19 §:n 1 momentti.
45 – AVG:n 67d §:n 1 momentti.
46 – AVG:n 10 §.
47 – Ainoana poikkeuksena on mahdollinen valitus Verfassungsgerichtshofiin, mutta sen voi tehdä yksinomaan perustuslain säännöksen rikkomiseen vedoten.

tuinlaitoksen organisaatioon. Tiettyjen niihin sisältyvien olennaisten piirteiden takia tehtävien hoito näissä elimissä on kuitenkin hyvin samankaltaista kuin tavallisissa tuomioistuimissa. Kuten totean tämän ratkaisuehdotuksen 50 kohdassa, asiassa Vaassen-Göbbels määriteltyjä vaatimuksia on sovellettava erityisen ankarasti silloin, kun varsinaisiin tuomioistuimiin kuulumattomia viranomaisia valjastetaan lainkäyttötehtäviin. Tästä voidaan päätellä, että Umweltsenat täyttää lakisääteisyyttä, pysyvyyttä, menettelyn kontradiktorisuutta, tuomiovallan pakottavuutta ja oikeussääntöjen soveltajana toimimista koskevat kriteerit. Yksi merkittävä – joskaan ei ratkaiseva – osoitus siitä on, että Itävallan perustuslakituomioistuin edellyttää Umweltsenatin noudattavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuja menettelyllisiä takeita.

61. Edellä esitetyistä syistä katson, että Umweltsenat, joka on lainkäyttötehtäviä hoitava varsinaisiin tuomioistuimiin kuulumaton elin, on tunnustettu muodollisesti Itävallan perustuslaissa ja täyttää tarkasti asiassa Vaassen-Göbbels määritellyt kriteerit, joten se on täysin toimivaltainen esittämään ennakkoratkaisukysymyksen EY 234 artiklan nojalla.

VI Pääasia

62. Nyt esillä olevassa asiassa esitetty kysymys ansaitsee selvän ja yksiselitteisen vastauksen. Umweltsenat haluaa lähinnä tietää, onko direktiivin 85/337 alaisuuteen kuuluvat valtioiden rajat ylittävät hankkeet mitattava ainoastaan niiden kunkin jäsenvaltion alueella sijaitsevan osan pituuden vai niiden fyysisen kokonaispituuden mukaan. Yhteisöjen tuomioistuimen antamalla ratkaisulla on merkittäviä käytännön seurauksia, sillä jos se päätyy ensiksi mainittuun vastaukseen, ympäristövaikutusten arviointi, joka vaikuttaa useisiin eri maihin, on suoritettava kussakin maassa erikseen, ikään kuin hankkeet olisivat toisistaan erillisiä; jos se taas valitsee toiseksi mainitun vastauksen, ympäristövaikutusten arviointi on suoritettava hankkeesta kokonaisuudessaan niin, että valtionrajat jätetään huomioimatta, mikä puolestaan velvoittaa kansalliset viranomaiset yhteistyöhön keskenään.

63. Kuten komission huomautusten 20 kohdassa perustellusti todetaan, nyt esillä oleva asia koskee ainoastaan ympäristövaikutusten arviointia koskevaa velvoitetta eikä arvioinnin sisältöä tai vaikutuksia. Ilmaistakseni asian havainnollisemmin, kyseessä on toimivaltaa koskeva riita, jossa on ratkaistava, onko hallinnollinen valvonta tarpeen. Näin ollen on seuraavaksi määriteltävä ”hankkeet”, joihin direktiivissä 85/337 viitataan, edellytykset, joita niiden rajaamisessa on sovellettava, sekä viranomaiset, joiden tehtävänä on hoitaa tässä direktiivissä tarkoitettuja ennalta ehkäiseviä hallintotehtäviä.

A *Direktiivin 85/337 käsite ”hankkeet, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia”*

64. Euroopan yhteisö on perustellut ympäristöpolitiikkaansa sillä, että kyseisellä alalla parempaa politiikkaa on ”estää saasteiden ja haittojen muodostuminen niiden alkuläh-

teillä, kuin yrittää myöhemmin torjua niiden vaikutuksia". [48] Tässä tarkoituksessa annetulla direktiivillä 85/337 yhdenmukaistettiin hallintomenettelyt, joita noudatetaan suoritettaessa arviointeja tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutuksista. Tämän säädöksen filosofia määritellään sen 2 ja 4 artiklassa, joissa velvoitetaan arvioimaan hankkeet ennen niiden rakentamista, mutta jaetaan ne kahteen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat (liitteessä I luetellut) hankkeet, joilla on varmoja ympäristövaikutuksia ja joista on aina tehtävä ympäristövaikutusten arviointi, ja toisen ryhmän (liitteessä II luetellut) hankkeet, joiden ympäristövaikutukset ovat vähäisempiä ja joiden valvontaa koskevat kriteerit kukin jäsenvaltio voi itse määrittää, kuitenkin liitteessä III esitetyt arviointiperusteet huomioon ottaen. [49]

65. Ympäristövaikutusten arvioinnista aiheutuvien kustannusten vuoksi direktiivin 85/337 liitteessä I luetellut hankkeet määritellään yksityiskohtaisesti. Liitteessä II kustakin hankeryhmästä esitetyt määritelmät ovat paljon ylimalkaisempia, mutta jäsenvaltioiden on täsmennettävä tarkasti, missä olosuhteissa edellytetään ympäristövaikutusten arviointia näistä hankkeista. [50] Siksi ei ole mikään yllätys, että yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut suppeasti kunkin kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa estääkseen liitteen II vesittämisen liian epämääräisillä tai pintapuolisilla kansallisilla kriteereillä. Direktiivissä 85/337 kuvaillaan kukin hanketyyppi erittäin konkreettisesti, jotta kansalliset viranomaiset eivät pääsisi laistamaan arviointivelvollisuuksistaan vetoamalla sääntöjen monitulkintaisuuteen.

66. Tämän yksityiskohtaisen erittelyn vastapainona on kuitenkin direktiivissä 85/337 esitetty väljä "hankkeen" määritelmä. Sen 1 artiklan 2 kohdan ja 2 artiklan 1 kohdan mukaan "hankkeella" tarkoitetaan "rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista", sekä kaikenlaista "luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista". Kuvausta täydennetään lisäämällä, että ympäristövaikutusten arviointia edellytetään hankkeista, joilla "etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia". Lopuksi liitteessä IV luetellaan tiedot, jotka hankkeen toteuttajan on toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle ympäristövaikutusten arviointia varten. [51]

67. Näistä seikoista yhdessä voidaan esittää useita johtopäätöksiä:

48 – Direktiivin 85/337 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale. Yhteisön ympäristöpolitiikan ennalta ehkäisevän luonteen osalta ks. Jans, J. H. ja Vedder, H. H. B., *European Environmental Law*, 3. painos, Europea Law Publishing, Groningen, 2008, s. 40–42.

49 – Kyseisessä liitteessä viitataan "hankkeiden ominaisuuksiin", niiden "sijaintiin" sekä niiden "mahdollisiin vaikutuksiin" ja esitetään kunkin otsikon alla tarkennuksia, jotka rajoittavat jäsenvaltioiden harkintavaltaa omien vaatimustensa rajaamisessa.

50 – Tältä osin ks. asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996 (Kok., s. I-5403, 50 kohta); asia C-392/96, komissio v. Irlanti, tuomio 21.9.1999 (Kok., s. I-5901, 65 kohta); asia C-435/97, WWF ym., tuomio 16.9.1999 (Kok., s. I-5613, 36 kohta); asia C-474/99, komissio v. Espanja, tuomio 13.6.2002 (Kok., s. I-5293, 31 kohta); asia C-332/04, komissio v. Espanja, tuomio 16.3.2006 (76 kohta) ja asia C-486/04, komissio v. Italia, tuomio 23.11.2006 (Kok., s. I-11025, 53 kohta).

51 – Liitteessä IV luetellut tiedot ovat hankkeen kuvaus, pääpiirteinen esitys hankkeen pääasiallisista toimenpidevaihtoehdoista, kuvaus hankkeen vaikutusten kohteena olevan ympäristön tilasta sekä kuvaus hankkeen merkittävimmistä ympäristövaikutuksista. Lisäksi liitteessä velvoitetaan toimittamaan luettelo toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on vähentää hankkeen haitallisia ympäristövaikutuksia, sekä kuvaus hankkeesta vastaavan havaitsemista vaikeuksista, jotka ovat liittyneet vaadittavien tietojen kokoamiseen.

68. Ensinnäkin liitteissä I ja II lueteltujen hankkeiden sisältöä on tulkittava yhdessä edellä mainittujen 1 artiklan 2 kohdan ja 2 artiklan 1 kohdan kanssa, koska täsmällinen kuva toimenpiteistä muodostuu vasta laajempaa lainsäädäntökehystä vasten ja koska erityissäännöksiä on sovellettava johdonmukaisesti yleisten säännösten kanssa. [52] Liitteessä I olevassa 20 kohdassa mainitulla ”jännitteeltään vähintään 220 kV:n ja pituudeltaan yli 15 km:n mittaisten maanpäällisten voimajohtojen” rakentamisella tarkoitetaan siis nimenomaan sellaisia hankkeita, joilla ”etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia”.

69. Toiseksi ja edellisen päätelmän jatkoksi on todettava, että yleinen määritelmä on sikäli erittäin hyödyllinen, että se konkretisoi niiden rajojen merkitystä, joita on asetettu hankkeille eli sellaisille rakennustöille, jotka määritellään liitteessä tuotantotehonsa, [53] varastointikapasiteettinsa [54] ja pituutensa [55] mukaan; näitä muuttujia kutsutaan myös ”ympäristövaikutuksen raja-arvoiksi”. [56] Kutakin hanketyyppiä koskevat eritelmät toimivat siis tällaisina raja-arvoina, joiden perusteella määräytyy, onko hankkeesta suoritettava direktiivin 85/337 5–10 artiklan mukainen ympäristövaikutusten arviointi. Koska nämä tekijät rajaavat kyseisen säädöksen soveltamisalaa, niiden tulkinnassa on huomioitava kaksi periaatetta: tulkintasääntö, jonka mukaan poikkeuksia pääsääntöön on aina tulkittava suppeasti, [57] sekä hankkeesta aiheutuvat kokonaisvaikutukset kun huomioon otetaan erityisesti direktiivin 2 artiklan 1 kohta, jossa viitataan hankkeen ”luonteeseen”, ”kokoon” ja ”sijaintiin”. Nämä kriteerit ovat sopusoinnussa hankkeen ympäristöön kohdistuvien kokonaisvaikutusten kanssa. Näin ollen on katsottava, että kun liitteissä I ja II mainitaan johonkin näistä muuttujista perustuvia rajoituksia, direktiivi 85/337 on johdonmukainen kokonaisuus siinä viitataan samaan todellisuuteen kuin 2 artiklan 1 kohdassa.

70. Kolmanneksi ja viimeiseksi on vältettävä tulkintoja, joissa sivuutetaan direktiivin 85/337 muut säännökset. Tämän periaatteen mukaan tulkinta, jonka mukaan hankkeita voitaisiin jakaa ja pilkkoa alueellisesti, vaikeuttaa liitteen IV hyödyntämistä. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 66 kohdassa jo esitin, liitteessä luetellaan tiedot, jotka hankkeen toteuttajan on toimitettava. Luetteloon sisältyvät muun muassa seuraavat maininnat: ”koko hankkeen fyysisten ominaisuuksien kuvaus”, [58] arvio ”ehdotetun hankkeen toiminnasta aiheutuvien jätteiden ja päästöjen laadusta ja määrästä” [59] ja kuvaus ”ehdotetun hankkeen todennäköisten merkittävien vaikutusten kohteena olevan ympäristön tilasta”. [60] On vaikea kuvitella, että nämä velvollisuudet voidaan täyttää, jos ympäristövaikutusten arvioinnissa huomioidaan vain ympäristövaikutusten arvioinnin suorittavan viranomaisen valtiossa sijaitsevat hankkeen osat. ”Koko hankkeen fyysiset ominaisuudet” pystytään selvittämään vain arvioimalla koko hanketta eikä ainoastaan sen kansallisia osia.

52 – Tällä näkökulmalla tarkoitetaan vaatimusta säädösten johdonmukaisuudesta kokonaisuutena, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut muissa yhteyksissä asiassa C-164/98 P, DIR International Film ym. v. komissio, 27.1.2000 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-447, 21–30 kohta) ja asiassa C-225/91, MATRA v. komissio, 15.6.1993 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-3203, Kok. Ep. XIV, s. I-233, 41 kohta).

53 – Liitteen 1, 2 ja 5 kohta sekä 18 kohdan b alakohta.

54 – Liitteen 10, 12, 13 ja 15 kohta, 18 kohdan b alakohta sekä 21 kohta.

55 – Liitteen 7, 8, 16, 19 ja 20 kohta.

56 – Moreno Molina, A.M., *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*, Marcial Pons, Madrid, 2006, s. 201.

57 – Asia 7/68, komissio v. Italia, tuomio 10.12.1968 (Kok., s. 617, Kok. Ep. I, s. 355); asia C-6/98, ARD, tuomio 28.10.1999 (Kok., s. I-7599, Kok. Ep. I, s. 349, 9–31 kohta) ja asia C-321/96, tuomio 17.6.1998 (Kok., s. I-3809, 25 kohta).

58 – Liitteen IV 1 kohdan ensimmäinen alakohta.

59 – Liitteen IV 1 kohdan kolmas alakohta.

60 – Liitteen IV 3 kohta.

Kontaminaatiopotentiaalia voidaan toden teolla arvioida vain, jos hankkeesta aiheutuvaa jätemäärää tarkastellaan kokonaisuutena eikä pelkästään kyseisen valtion rajojen sisällä. Lisäksi alueet, joille aiheutuu ympäristöhaittoja, voivat vaikuttaa pienemmiltä, kun valtiot esittävät hankkeen todellista pienempänä, jolloin myös direktiivissä 85/337 asetetun ennalta ehkäisevän suojelun merkitys heikkenee.

71. Lisäksi on muitakin syitä, jotka tukevat ”hankkeen” käsitteen laajaa tulkintaa ja jotka eivät perustu yksinomaan direktiiviin 85/337, vaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

B *Ympäristövaikutusten arvioinnin kohteena olevien hankkeiden pilkkominen oikeuskäytännössä*

72. Vaikka tämä on ensimmäinen kerta, kun yhteisöjen tuomioistuimelta tiedustellaan, voivatko valtioiden rajat muodostaa rajoituksen direktiivin 85/337 alaisuuteen kuuluville ”hankkeille”, oikeuskäytännössä on ollut ennenkin tapauksia, joissa jäsenvaltiot pyrkivät pilkkomaan arviointivelvoitteen kohteena olevia hankkeita erillisiin osiin kiertääkseen yhteisön lainsäädäntöä. Nyt esillä olevalle asialle ei ole olemassa varsinaisia ennakkotapauksia, mutta tietyt tuomiot, jotka koskevat hankkeiden laajennuksia, liikenneverkkojen osittaisia toteutuksia tai perättäisiä ja ajallisesti porrastettuja töitä, ovat tältä osin valaisevia. Kaikissa näissä tapauksissa direktiiviä 85/337 on tulkittu laajasti, ja yritykset rajoittaa sen soveltamisalaa on torjuttu.

73. Asiassa komissio vastaan Espanja annetussa tuomiossa [61] Espanjaa arvosteltiin siitä, ettei se arvioinut Las Palmasista Oropesaan kulkevan 13 kilometrin pituisen rataosuushankkeen ympäristövaikutuksia. Aloite oli osa Espanjan itärannikolle rakennettavaa Tarragonan ja Valencian välistä 251 kilometrin pituista rautatielinjaa, joka kuului ”Välimeren käytäväksi” nimettyyn suurhankkeeseen. Espanjan hallitus väitti, että riidan kohteena on pidettävä ainoastaan edellä mainittua 13 kilometrin rataosuutta ja ettei sitä pituutensa puolesta voida luokitella sellaiseksi ”kaukoliikenteen rautatieksi”, jota direktiivin 85/337 liitteessä I olevassa 7 kohdassa tarkoitetaan. Yhteisöjen tuomioistuin torjui jyrkästi tämän perustelun ja katsoi, että hyväksymällä Espanjan hallituksen perustelut todennäköisesti vaarannettaisiin vakavasti direktiivin tehokas vaikutus, ”koska kyseessä olevat kansalliset viranomaiset voisivat jakaa kaukoliikennettä koskevan hankkeen vähämerkityksisiin toisiaan seuraaviin osuuksiin ja siten välttyä kyseisen direktiivin säännösten soveltamiselta sekä koko hankkeen että kyseisestä jakamisesta syntyneiden osuuksien osalta”. [62] Asiassa antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Poiares Maduro toteaa vielä, että on tavallista, että kyseisessä asiassa riitautetun kaltaiset laajamittaiset hankkeet yleensä toteutetaan useassa vaiheessa. [63] Jos Espanjan perustelut olisi hyväksytty, kyseisen

61 – Asia C-227/01, tuomio 16.9.2004 (Kok., s. I-8253).

62 – Edellä alaviitteessä 61 mainitun tuomion 53 kohta.

63 – Julkisasiamiehen 24.3.2004 antama ratkaisuehdotus, jonka 48 kohdassa todetaan seuraavaa: ”Espanjan kuningaskunnan esittämä päättely saattaisi johtaa siihen, että sellaisen 251 kilometrin pituisen rautatielinjan rakentamista, [joka suoritetaan vaiheittain], ei koskaan voitaisi pitää kaukoliikennettä koskevana hankkeena, koska kaikki peräkkäiset rataosuudet olisivat lyhyitä ja yhdistäisivät toisiinsa naapuripaikkakuntia. Tällaisen direktiivin tulkinnan hyväksyminen olisi vaarassa rajoittaa huomattavasti direktiivin soveltamisalaa ja vaarantaa sen tavoitteiden toteutumisen.”

rataosuuden lisäksi myös merkittävä osa muiden jäsenvaltioiden toteuttamista julkisista rakennustöistä olisi jäänyt direktiivin 85/337 soveltamisalan ulkopuolelle.

74. Vaikeudet, joita liittyy hankkeiden toteuttamiseen ajallisesti eri vaiheissa, tulivat esille myös asiassa Wells, [64] asiassa komissio vastaan Yhdistynyt kuningaskunta [65] ja asiassa Barker [66] annetuissa tuomioissa, joissa yhteisöjen tuomioistuin toisti, että vaikutukset on arvioitava kokonaisuudessaan. Jottei hankkeiden sisältöä päästäisi vääristämään jakamalla ne hallinnollisesti erillisiin osiin niin, että vältytään soveltamasta direktiiviä 85/337, oikeuskäytännössä vahvistettiin, että ympäristövaikutusten arvioinnin ”on oltava kokonaisvaltaista, ja sen tulee kattaa hankkeen kaikki osat”, joita ei ole vielä arvioitu tai jotka edellyttävät uutta arviointia. [67] Lyhyesti sanottuna direktiivissä 85/337 edellytettyä valvontaa ei sovi paloitella, sillä muuten hankkeen hallinnollisesti erilliset vaiheet voisivat estää direktiivin tavoitteiden toteutumisen.

75. Vastaava tilanne on silloin, kun ympäristövaikutukset jätetään tutkimatta sillä perusteella, että hanke koskee jotakin muuta kuin direktiivin 85/337 liitteissä mainittua muutosta tai laajennusta eikä näin periaatteessa kuulu ympäristövalvonnan piiriin. Juuri tällaisesta tilanteesta oli kyse asiassa Abraham ym., [68] jossa riidan osapuolina olivat Lieja-Bierset'n lentokentän lähistön asukkaat ja viranomainen, joka suunnitteli lentokentän laajentamista niin, että sitä voitaisiin käyttää ympäri vuorokauden vuoden jokaisena päivänä. Liitteessä I olevassa 7 kohdassa edellytetään ympäristövaikutusten arviointia, jos kyseessä on ”vähintään 2 100 metriä nousu- ja laskukiitoradaltaan pitkien lentokenttien rakentaminen”. Kyseisessä kohdassa ei kuitenkaan mainita lentokenttien laajennuksia eikä varsinkaan töitä, jotka eivät vaikuta kiitoradan pituuteen. Tässä tapauksessa suunnitellut työt koskivat lentokentän infrastruktuurin muutostöitä, lennonjohtotornin, uusien ulosmenoliittymien ja pysäköintialueiden rakentamista sekä nousu- ja laskukiitoratojen muuttamista ja leventämistä niin, että niiden pituus säilyi ennallaan. Yhteisöjen tuomioistuin oli tietoinen siitä, että hankkeesta aiheutuisi merkittäviä ympäristövaikutuksia ja että ennakolta tehtävä ympäristövaikutusten arviointi pyrittiin välttämään vetoamalla siihen, ettei kiitoradan pituus muutu. Näin ollen kyseisessä tuomiossa katsottiin kokonaisvaltaisen arviointikriteerin mukaisesti ja direktiivin 85/337 tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi, että ”sellaisen lentokentän muutostöitä, jonka nousu- ja laskukiitorata on pituudeltaan vähintään 2 100 metriä, eivät ole pelkästään tämän kiitoradan pidentämistä varten tehtävät työt vaan kaikki tämän lentokentän rakennuksia, laitteita ja varusteita koskevat työt, koska niitä voidaan erityisesti niiden luonteen, merkityksen ja ominaispiirteiden vuoksi pitää itse lentokentän muuttamisena”. [69]

76. Edellä mainituissa tuomioissa tuodaan julki huoli siitä, ettei hankkeiden pilkkominen saisi vaikuttaa ympäristövaikutusten arvioin-

64 – Asia C-201/02, tuomio 7.1.2004 (Kok., s. I-723).
65 – Asia C-508/03, tuomio 4.5.2006 (Kok., s. I-3969).
66 – Asia C-290/03, tuomio 4.5.2006 (Kok., s. I-3949).
67 – Edellä alaviitteessä 66 mainittu asia Barker, tuomion 48 kohta.
68 – Asia C-2/07, tuomio 28.2.2008 (Kok., s. I-1197).
69 – Tuomion 36 kohta.

tivelvollisuuteen. Niiden mukaan hankkeet on arvioitava *kokonaisvaltaisesti*, koska ympäristövaikutukset ovat hankkeiden pituudesta, tuotantotehosta ja varastointikapasiteetista riippumattomia ilmiöitä. Asiassa Ecologistas en Acción-CODA annetussa tuomiossa korostettiin, että ”direktiivin [85/337] tarkoitus ei saa jäädä toteutumatta siksi, että hanke pilkotaan, ja että sillä, ettei useiden hankkeiden yhteisvaikutuksia oteta huomioon, ei saa käytännössä olla sitä lopputulosta, että nämä hankkeet jäävät arviointia koskevan velvoitteen ulkopuolelle, vaikka niillä yhdessä todennäköisesti olisi – – merkittäviä ympäristövaikutuksia”. [70]

77. Tämä toteamus tulee toistuvasti esille oikeuskäytännössä ikään kuin kaanonina, joka kerrataan kaikissa kyseistä direktiiviä koskevissa oikeustapauksissa. Samalla muistutetaan, että direktiivin ”soveltamisala on laaja ja että sen tavoite on hyvin monimuotoinen”. [71] Juuri tästä syystä sen säännösten soveltamisalan rajoittaminen olisi epäjohdonmukaista etenkin, kun ympäristövaikutusten arvioinnista luopumalla saatetaan tulla hyväksyneeksi hankkeita, joilla voi olla haitallisia ympäristövaikutuksia.

78. Tästä seuraa, että kun direktiivin 85/337 säännöksiä sovelletaan liitteessä I mainittuihin hankkeisiin silloinkin, kun ne toteutetaan useissa vaiheissa, kun ne käsitellään hallinnollisesti erillisinä osina tai kun niihin tehdään muutoksia, niin saman on koskettava myös hankkeita, jotka jakautuvat useiden jäsenvaltioiden alueelle. Ennen ratkaisuehdotuksen esittämistä on joka tapauksessa aiheellista tarkastella alueellisen tekijän vaikutusta direktiivin 85/337 soveltamiseen.

C *Valtioiden rajat ympäristövaikutusten arviointia rajoittavana tekijänä*

79. Euroopan muureilla on kohtalokas yhteinen menneisyys. Euroopan yhteisöjen pyrkimyksenä oli nimenomaan murtaa rajaaitoja ja esteitä siinä vakaumuksessa, että rajat ovat este kansojen kasvulle, kehitykselle, vuorovaikutukselle ja yhteiselämälle. Jean Monnet kuvaili hankkeensa yhdentävää voimaa toteamalla sen ”yhdistävän ihmisiä, ei valtioita”. Tämän yhdentymisen edetessä fyysiset rajat ovat vähitellen häipyneet maiden väliltä niin, että ne lopulta sulautuivat yhteen siinä vaiheessa, kun Schengenin yleissopimus tuli voimaan. [72]

80. Jos kerran henkilöt, tavarat, palvelut ja pääomat voivat liikkua esteettä unionin rajojen sisäpuolella, olisi paradoksaalista yrittää pystyttää maiden ja mantereiden

70 – Asia C-142/07, tuomio 25.7.2008 (Kok., s. I-6097, 44 kohta).

71 – Em. asia Kraaijeveld ym., tuomion 31 kohta; em. asia WWF ym., tuomion 40 kohta; em. asia komissio v. Espanja, tuomion 46 kohta ja em. asia Abraham, tuomion 32 kohta.

72 – Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus (EYVL 2000, L 239, s. 19), allekirjoitettu Schengenissä (Luxemburg) 19.6.1990.

väliin esteitä ilmiölle, joka ei luonteensakaan puolesta tunne rajoja, nimittäin saastumiselle. Koska yhteisön ympäristöpolitiikkaan kuuluu saasteiden jäsenvaltiosta toiseen kulkeutumisen estäminen ja kun ollaan tietoisia siitä, että tätä ongelmaa ei ratkaista yhdestä paikasta käsin, hankkeita, joista on laadittava ympäristövaikutusten arviointi, olisi epäjohdonmukaista pilkkoa osiin sen mukaan, minkä valtion alueelle ne sijoittuvat.

81. Tämä päätelmä perustuu itse direktiiviin 85/337, jonka 7 artiklassa määritellään valtioiden välisen yhteistyön keinot silloin, kun hanke toteutetaan useiden unionin jäsenvaltioiden alueella. Sama periaate käy ilmi valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista 25.2.1991 tehdystä Espoon yleissopimuksesta. [73] Edellä mainitussa direktiivin 85/337 7 artiklassa tukeudutaan tämän yleissopimuksen määräyksiin, ja sen 1 ja 2 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta ryhtyä yhteistyöhön toisessa jäsenvaltiossa käynnistetyssä ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä, kun osa hankkeesta sijoittuu ensiksi mainitun valtion alueelle. [74] Tämä ei suinkaan ole ainoa kyseisessä säädöksessä sallittu yhteistyömuoto. Jos jokin tietty hanke toteutetaan yhdenmukaisesti useissa eri jäsenvaltioissa, asia on päinvastoin niin, että jokaisen niistä on arvioitava ympäristövaikutukset, mutta avustettava toinen toistaan asiaa koskevissa menettelyissä. Ellei vaikutuksia arvioida Euroopan laajuisesti, yhteistyö on pakollista. [75]

82. Tällaisessa yhteistoiminnassa on kuitenkin noudatettava yhteisiä muuttujia, kuten yhdenmukaista ja yleistä ”hankkeen” määritelmää, sillä muuten koko yhteistyö jäisi pelkäksi farssiksi ja direktiivissä 85/337 hankkeen osalta asetetut velvoitteet sivuutettaisiin. Nyt esillä olevassa asiassa on otaksuttava, että Italiassa ympäristövaikutukset arvioitiin, koska siellä sijaitsevan johdon pituus on yli 15 kilometriä. Minua kuitenkin arveluttaa eräs ongelma, jota havainnollistan esittämällä nyt esillä olevasta asiasta seuraavanlaisen muunnelman: jos oletetaan, että kaksi valtiota toteuttaa yhteensä 29 kilometriä pitkän rajat ylittävän hankkeen, josta kummankin alueelle sijoittuvat osuudet ovat pituudeltaan 14,5 kilometriä, tästä seuraa, että liitteen I perusteella kummallakaan valtiolla ei ole velvollisuutta suorittaa ympäristövaikutusten arviointia, jolloin vaarana on, ettei hanketta arvioida lainkaan kokonaisuutena. Siksi Alpe Adrian perustelujen hyväksymisellä voisi olla huolestuttavat seuraukset.

83. Näin ollen katson, ettei valtion rajaa voida pitää rajana direktiivissä 85/337 tarkoitettujen ”hankkeiden” määritelmälle. Sen vuoksi jäsenvaltion on säädettävä arviointivelvoitteesta direktiivin liitteessä I, tarkemmin ottaen sen 20 kohdassa, lueteltujen hanketyyppien osalta silloin, kun kyseessä on

73 – Yleissopimus, johon Euroopan yhteisö liittyi valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä 15.10.1996 tehdyllä neuvoston päätöksellä (ei julkaistu).

74 – Tämä käy ilmi kyseisen artiklan 2 kohdasta, jossa säädetään seuraavaa: ”Jos jäsenvaltio, jolle toimitetaan tietoja 1 kohdan mukaisesti, ilmoittaa aikovansa osallistua ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, sen jäsenvaltion, jonka alueella hanke aiotaan toteuttaa, on, ellei se vielä ole sitä tehnyt, lähetettävä jäsenvaltiolle, johon vaikutus kohdistuu, 5 artiklan mukaisesti kerätyt tiedot ja kyseistä menettelyä koskevat tarvittavat tiedot lupahakemus mukaan lukien.” On varmaa, että 7 artiklassa tarkoitetaan juuri tilannetta, jossa hanke toteutetaan vain yhdessä valtiossa, mutta sen ympäristövaikutukset ulottuvat yhteen tai useampaan naapurivaltioon.

75 – Muussa tapauksessa yhteisön ympäristöpolitiikan laatimisessa ei olisi mitään mieltä. Liittovaltioiden asettaman mallin mukaisesti yhteisö laati toimintasuunnitelman lainsäädäntöjen monimuotoisuudesta ja niiden soveltamisen alueellisuudesta aiheutuvien vaikeuksien välttämiseksi tällä alalla. Yksi merkittävimmistä sen käyttämistä esimerkeistä on Yhdysvallat, jossa sovittiin lainsäädäntöjen yhdenmukaistamisesta ja velvoitettiin osavaltiot tekemään yhteistyötä keskenään samaan tapaan kuin Euroopan yhteisössä. Hall, N. D., ”Political Externalities, Federalism, and a Proposal for an Interstate Environmental Impact Assessment Policy”, *Harvard Environmental Law Review*, nro 32, 2008 ja Revesz, R. L., ”Environmental Regulation in Federal Systems”, *Yearbook of European Environmental Law*, Oxford University Press, 2000, s. 10–14.

kahden tai useamman jäsenvaltion alueelle suunniteltu laitos, jonka jäsenvaltion alueella sijaitseva osa ei tosin saavuta arviointivelvoitteeseen johtavaa raja-arvoa, mutta kyseinen raja-arvo saavutetaan, kun mukaan lasketaan naapurivaltion tai -valtioiden alueelle suunnitellut laitoksen osat.

VII Ratkaisuehdotus

84. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Umweltsenatin ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettua neuvoston direktiiviä 85/337/ETY on tulkittava siten, että jäsenvaltion on säädettävä arviointivelvoitteesta direktiivin liitteessä I, tarkemmin ottaen sen 20 kohdassa, lueteltujen hanketyyppien osalta silloin, kun kyseessä on kahden tai useamman jäsenvaltion alueelle suunniteltu laitos, jonka jäsenvaltion alueella sijaitseva osa ei tosin saavuta arviointivelvoitteeseen johtavaa raja-arvoa, mutta kun kyseinen raja-arvo saavutetaan, kun mukaan lasketaan naapurivaltion tai -valtioiden alueelle suunnitellut laitoksen osat.