JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
29 päivänä huhtikuuta 1999 *

1. Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen (Italia) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön, josta ilmenee, että vuonna 1997 Etelä-Tirolin Bolzanon autonomisen provinssin hallituksen 27.3.1997 tekemällä päätöksellä nro 1230 sekä provinssihallituksen päällikön (Landeshauptmann) 11.4.1997 laatimalla kirjeellä hyväksyttiin hanke "Bolzano-St Jacobin lentokentän uudistamisesta".

2. Pääasian kantajat, jotka ovat ilmoittaneet asuvansa Bolzano-St Jacobin lentokentän läheisyydessä, sekä kaksi ympäristönsuojelujärjestöä ovat riitauttaneet nämä toimenpiteet. Kantajien mukaan hankkeella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, joten siitä olisi pitänyt tehdä tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetussa neuvoston direktiivissä 85/337/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) tarkoitettu ympäristövaikutusten arviointi.

3. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että tällä hankkeella halutaan tehdä tästä vuosista 1925/1926 alkaen sotilastarkoituksiin, urheiluilmailuun sekä eräänä lyhyeksi jääneenä aikana rajoitetusti myös siviilitarkoituksiin käytetystä lentokentästä reittiliikenteeseen sekä charter- ja rahtilentoihin kaupallisesti käytettävä lentokenttä.

4. Suunnitellut työt ja uudistukset ovat lähinnä seuraavat: olemassa olevan kiitoradan uudistaminen, maaliikenneyhteyksien ja pysäköintialueiden, lennonvarmistuslaitteistot sisältävän lennonjohtotornin, tulliterminaalin, lentokonehallin sekä tarpeellisten yhteyksien ja johtojen rakentaminen jne. samoin kuin kiitoradan pidentäminen 1 040 metristä 1 400 metriin. Ennakkoratkaisupyyntöä esitettäessä viimeksi mainituille töille ei vielä ollut annettu lupaa, koska luvan antaminen edellytti, että alueen kaavaa ensin muutetaan.

5. Tästä Bolzanon lentokentän uudistamisesta määrätään alueen kehittämistä ja yhdyskuntasuunnittelua koskevassa kaa-

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 175, s. 40.

vassa, joka oli hyväksytty Bolzanon autonomisen provinssin 18.1.1995 antamalla lailla nro 3, jossa on seuraavanniminen osa: "Ympäristövaikutusten selvitys kolmannen tason lentokentän ajankohtaisuuden ja yhteensoveltuvuuden toteamiseksi".

6. Lisäksi hankkeen tutki provinssihallinnon johtajien kokous (Amtsdirektorenkonferenz), ja lausunto annettiin noudattaen "ympäristövaikutusten yksinkertaistettua arviointia" koskevaa menettelyä, josta säädetään ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 7.7.1992 annetun Bolzanon provinssin lain nro 27 11—13 §:ssä (jäljempänä laki nro 27/92).

7. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, että kansallisessa oikeudessa säädetään seuraavaa:

Lain nro 27/92 liitteessä I luetelluista hankkeista on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi.

8. Lisäksi tämän lain liitteessä II mainituista hankkeista on niin ikään tehtävä tällainen arviointi. Tätä velvoitetta rajoittaa kuitenkin eräissä tapauksissa vaatimus mainitussa liitteessä vahvistetun kynnysarvon ylittymisestä.

9. Lentokenttien osalta liitteessä II olevassa 11 kohdan e alakohdassa säädetään, että ympäristövaikutusten arviointi on kynnysarvoista riippumatta tehtävä kaikista hankkeista, joissa kysymys on uudesta lentokenttärakentamisesta.

10. Vastaajien mukaan riidanalaista hanketta ei siten koske tämä säännös, koska kysymys on olemassa olevan lentokentän laajentamisesta eikä uuden lentoaseman rakentamisesta.

11. Laajennus- tai muutostyöhankkeista lain nro 27/92 2 §:n 2 momentissa edellytetään ympäristövaikutuksen arvointia kahdessa tapauksessa.

12. Ensinnäkin tällainen velvollisuus on yksittäisistä hankkeista niiden osalta, jotka ylittävät liitteessä II mainitut kynnysarvot

20 prosentilla, mistä esillä olevassa asiassa ei ole kysymys, koska liitteessä II ei lentokenttien osalta ole vahvistettu kynnysarvoa.

13. Toisekseen velvoite on olemassa silloin, kun liitteessä I säädetään ympäristövaikutusten arviointi tehtäväksi. Esillä olevaan asiaan ei ole sovellettava myöskään liitettä I, koska se koskee ainoastaan sellaisia lentokenttiä, joiden nousu- ja laskukiitoradan pituus on vähintään 2 100 metriä, kun taas, kuten edellä on todettu, riidanalaisessa hankkeessa olemassa olevaa kiitoratta pidennettäisiin 1 400 metriin.

14. Edellä todetuista ennakkoratkaisupyyntöön perustuvista seikoista ilmenee, että kansallisessa normistossa ei edellytetä ympäristövaikutusten arviointia pääasiassa kyseessä olevan kaltaisesta lentokentän laajennushankkeesta.

15. Kansallinen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että tällaisella hankkeella on merkittävä ympäristövaikutus. Sen vuoksi sille on epäselvää, vastaako asiaa koskeva kansallinen normisto direktiiviä.

16. Direktiivi koskee, kuten sen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, sellaisten julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

17. Direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan "hankkeella" tarkoitetaan

"— rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista,

— muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen"

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

18. Direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tämä direktiivi ei koske maanpuolustusta palvelevia hankkeita."

19. Tämän artiklan 5 kohta kuuluu seuraavasti:

"Tätä direktiiviä ei sovelleta hankkeisiin, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, mikäli tämän direktiivin tavoitteet, mukaan lukien tietojen antaminen, on otettu huomioon säätämismenettelyssä".

20. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "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 ympäristövaikutuksia. Tässä tarkoitetut hankkeet määritellään 4 artiklassa."

21. Tässä 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

2. Liitteessä II mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet arvioidaan 5—10 artiklan mukaisesti, jos jäsenvaltiot toteavat niiden laadun sitä vaativan.

Tätä varten jäsenvaltiot voivat erityisesti määritellä, että tietyntyyppiset hankkeet on arvioitava tai niille on vahvistettava arviointiperusteet tai rajat, jotka ovat tarpeen päätettäessä, mitkä liitteessä II mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet arvioidaan 5—10 artiklan mukaisesti."

22. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisiin hankkeisiin direktiivin liitteessä I olevassa 7 kohdassa luetaan "vähintään 2 100 metriä pääkiitoradaltaan pitkien lentokenttien — — rakentaminen".

23. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin hankkeisiin kuuluu liitteessä II olevan 10 kohdan d alakohdan mukaan "— — lentokenttien rakentaminen (muut kuin liitteessä I mainitut [hankkeet])".

24. Vielä on todettava, että direktiivin liitteessä II olevassa 12 kohdassa luetteloon lisätään myös "liitteessä I mainittujen hankkeiden muutokset".

Kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset

25. Kansallinen tuomioistuin on esittänyt seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko direktiivin 85/337/ETY 4 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että

a) eräät liitteessä II lueteltujen hankkeiden luokat voidaan jäsenvaltioiden vapaan harkinnan mukaisesti etukäteen kokonaan vapauttaa ympäristövaikutusten arvioinnista,

vai siten että

b) jäsenvaltioiden harkintavaltaa rajoittaa direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa vahvistettu velvoite, jonka mukaan hankkeista, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, on joka tapauksessa tehtävä ympäristövaikutusten arviointi?

c) Sallitaanko direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa, luettuna yhdessä sen 2 artiklan 1 kohdan kanssa, että jäsenvaltio määrittelee (tai jättää määrittelemättä) tietynlaatuiset hankkeet tai kriteerit ja/tai kynnysarvot siten, että muutostöistä sellaisella lentokentällä, jonka laskukiitorata on pituudeltaan alle 2 100 metriä, etukäteen määrätään, ettei ympäristövaikutusten arviointia ole tehtävä, vaikka hanke on ympäristön kannalta merkittävä, vai onko tässä tapauksessa jäsenvaltiolle direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan kuuluvan (jos vastaus b kohtaan on myöntävä) harkintavallan rajat ylitetty?

2) Onko direktiivin 4 artiklan 2 kohtaa, luettuna yhdessä sen 2 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että ympäristövaikutusten arviointivelvoite koskee myös (tai ei koske myöskään) liitteessä II olevien hankkeiden laajennuksia ja muutostöitä, jos merkittävät ympäristövaikutukset ovat todennä-

köisiä, vai sallitaanko direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa ja 2 artiklan 1 kohdassa se, että kaikki ne muutostyöhankkeet, joilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia, nimenomaisesti tai epäsuorasti (esim. säännöksin, joita ei sovelleta lentokenttien osalta) vapautetaan ympäristövaikutusten arvioinnin tekemisestä?

3) Miltä osin direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa, myös luettuna yhdessä 2 artiklan 2 kohdan kanssa, sallitaan se, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön (tai käyttävät) vaihtoehtoisia arviointimenettelyjä (ympäristövaikutusten tavanomaisen arviointimenettelyn sijasta), ja jos vastaus on myöntävä, niin

   a) mitkä ovat ne olennaiset vaatimukset tai vähimmäisvaatimukset, jotka tällaisen arvioinnin on täytettävä, jotta se on direktiivin tavoitteiden mukainen, ja erityisesti,

   b) onko direktiivin 6 artiklassa tarkoitettu vaatimus yleisön osallistumisesta olennainen vaatimus tehtäessä ympäristövaikutusten arviointia?

4) Voidaanko direktiivin 85/337/ETY 1 artiklan 5 kohtaa tulkita siten, että sitä sovelletaan myös hankkeisiin, joista tosin on säädetty ohjelmallisessa säädöksessä, mutta jotka kuitenkin hyväksytään erillisessä hallintomenettelyssä?

   Mitkä ovat ne ympäristövaikutusten arviointia koskevat vähimmäisvaatimukset, joiden tulee sisältyä 'säätämismenettelyyn', jotta ne täyttävät direktiivin 'tavoitteet, mukaan lukien tietojen antamisen'?

5) Koskeeko direktiivin 1 artiklan 4 kohdan mukainen soveltamisalan rajoitus tapausta, jossa lentokenttää käytetään samanaikaisesti sekä siviili- että sotilastarkoituksiin?

   Onko tällöin mahdollisesti sovellettava kriteeriä *pääasiallisesta käyttötarkoituksesta* vai riittääkö hankkeen rajaamiselle direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle se, että lentokenttää käytetään *myös* sotilastarkoituksiin?

6) Onko direktiivin 4 artiklan 2 kohdalla, luettuna yhdessä sen 2 artiklan 1 kohdan kanssa, välitön vertikaalinen vaikutus siinä tapauksessa, että direktiivi on pantu puutteellisesti täytäntöön,

siten että "jäsenvaltion viranomaisilla on velvollisuus tehdä (tai jättää tekemättä) riidanalaisista hankkeista ympäristövaikutusten arviointi?"

ainoastaan selvittää kansalliselle tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön pohjalta ne yhteisön oikeuden seikat, jotka ovat tarpeen kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan riita-asian ratkaisemiseksi. Riita-asian muut ulottuvuudet, kuten ne seuraukset, jotka esillä olevassa asiassa on yhteisöjen tuomioistuimen antamasta tulkinnasta tehtävä, jäävät kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan.

Aluksi

26. Aluksi on esitettävä muutama huomautus.

Ensimmäinen ja toinen kysymys

27. Pääasian kantajat ovat pyytäneet yhteisöjen tuomioistuinta lausumaan päätöksestään mahdollisesti aiheutuvista käytännön seurauksista ottaen huomioon erityisesti sen, että riidanalaiset työt ovat ilmeisestikin edenneet jo pitkälle.

30. Ensimmäistä ja toista kysymystä on syytä käsitellä samanaikaisesti, koska ne koskevat asiallisesti ottaen samaa ongelmaa eli sen harkintavallan laajuutta, joka jäsenvaltioille jätetään direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa.

28. Pääasian vastaajat ovat lisäksi arvostelleet ennakkoratkaisupyyntöä väittäen siinä esitettyä selvitystä tosiseikoista vääristyneeksi. Edelleen vastaajat väittävät, että kansallinen tuomioistuin olisi eräitä päätöksiä tehdessään ylittänyt toimivaltansa.

31. Kansallinen tuomioistuin haluaa ensinnäkin selvittää, onko jäsenvaltioilla tämän säännöksen nojalla oikeus edeltä käsin ja yleisesti rajata eräitä direktiivin liitteessä II lueteltuja hankkeiden luokkia ympäristövaikutusten arvioinnin tekemisvelvoitteen ulkopuolelle vai rajoitetaanko niiden harkintavaltaa tältä osin direktiivin 2 artiklan 1 kohdalla.

29. Edellä esitetyn kaltaiset seikat eivät kuulu yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan ennakkoratkaisumenettelyssä, sillä yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on

32. Kuten kaikki menettelyyn yhteisöjen tuomioistuimessa liittyneet osapuolet (jäl-

jempänä ennakkoratkaisumenettelyn osapuolet) ovat korostaneet, jälkimmäinen vaihtoehto on se, joka ilmenee yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä.

33. Yhteisöjen tuomioistuin on näet todennut seuraavaa:

"Vaikka 4 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa annetaankin jäsenvaltioille harkintavaltaa täsmentää tietyt hankeryhmät, joiden ympäristövaikutukset on arvioitava, tai vahvistaa arviointiperusteita ja/tai rajoja, 2 artiklan 1 kohdassa rajoitetaan kuitenkin tätä valtaa, kun siinä asetetaan velvollisuus tehdä ympäristövaikutusten arviointi sellaisista hankkeista, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia." [2]

34. Samassa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin teki tästä sen päätelmän, että jäsenvaltio ei voinut rajata kokonaista hankeluokkaa vaikutusten tutkimisvelvoitteen ulkopuolelle, paitsi jos kokonaisarvioinnin perusteella on voitu katsoa, että millään näistä hankkeista ei todennäköisesti ole merkittäviä ympäristövaikutuksia.

35. Näiden periaatteiden on pädettävä myös laajennuksiin ja muutostöihin sekä muihin uudistamishankkeisiin, joihin kansallinen tuomioistuin viittaa toisessa kysymyksessään.

36. Direktiivissä ei kylläkään nimenomaisesti mainita näitä toimia liitteessä II lueteltujen hankkeiden osalta. Tästä ei kuitenkaan voi päätellä, että ainoastaan uusrakentaminen kuuluu liitteen soveltamisalaan. Edellä mainitussa asiassa Kraaijeveld ym. annetussa tuomiossa on näet todettu,

"että ainoastaan siitä seikasta, että direktiivissä ei mainita nimenomaisesti liitteen II alaan kuuluvien hankkeiden muutoksia, vaikka liitteessä I mainittujen hankkeiden muutokset mainitaan, ei voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että muutokset eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan."

37. Lopuksi kansallinen tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta vielä näiden periaatteiden ulottuvuudesta esillä olevan kaltaisessa tilanteessa.

38. Ensimmäisenä on tarkasteltava kysymystä siitä, kuuluuko — kun nämä periaatteet otetaan huomioon — kyseinen hanke direktiivin soveltamisalaan.

39. Ennakkoratkaisumenettelyn osapuolet eivät ole kiistäneet kansallisen tuomio-

2 — Asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5403). Ks. myös asia C-133/94, komissio v. Belgia, tuomio 2.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2323).

istuimen toteamusta siitä, että hanke ei voi olla direktiivin liitteessä I tarkoitettu, koska tämän liitteen 7 kohdassa näet vahvistetaan sen koskevan "vähintään 2 100 metriä pääkiitoradaltaan pitkien lentokenttien — — rakentamista", kun taas pääasian oikeudenkäynnissä kysymyksessä olevassa hankkeessa kiitorataa on tarkoitus pidentää 1 040 metristä 1 400 metriin.

40. Ennakkoratkaisumenettelyn osapuolet ovat sitä vastoin eri mieltä siitä, onko hanketta katsottava koskevan liite II, jonka 10 kohdan d alakohdassa mainitaan " — — lentokenttien rakentaminen (muut kuin liitteessä I mainitut [hankkeet])".

41. Pääasian vastaajat väittävät, että tästä säännöksestä seuraa, että liite II koskee ainoastaan uusrakentamista, mutta ei jo olemassa olevien lentokenttien uudistamista.

42. Muut menettelyn osapuolet katsovat sitä vastoin, että direktiivin liitettä II on tulkittava siten, että se koskee myös jo olemassa olevien kohteiden uudistamista ja laajentamista.

43. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin asettuisi tälle viimeksi mainitulle kannalle. Edellä selostetusta oikeuskäytännöstä ja sen taustalla olevista periaatteista näet seuraa, että direktiivin soveltamisalaa on tulkittava laajentavasti, koska muuten rajoitettaisiin sen tehokasta vaikutusta. Tästä syystä yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, kuten edellä on mainittu, että liite II koskee myös siinä tarkoitettujen hankkeiden laajentamistöitä, vaikka niitä ei siinä nimenomaisesti mainitakaan.

44. On myös huomattava, että lainsäätäjä on vahvistanut tämän tulkinnan direktiivin 85/337/ETY muuttamisesta 3.3.1997 annetussa neuvoston direktiivissä 97/11/EY,[3] jossa säädetään liitteen II uudesta versiosta, jonka 13 kohta kuuluu nyttemmin seuraavasti:

"Kaikki muutokset tai laajennukset liitteessä I tai liitteessä II mainittuihin sellaisiin hankkeisiin, joille on jo myönnetty lupa, jotka on jo toteutettu tai joita parhaillaan toteutetaan, jos muutoksesta tai laajennuksesta voi olla merkittävää haittaa ympäristölle."

45. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että sovellettavassa kansallisessa normistossa eli provinssilaissa nro 27/92 vapautetaan vaikutuksia koskevan tutkimuksen tekemisvelvoitteesta kaikki ne hankkeet, jotka koskevat jo olemassa olevien lentokenttien uudistamista.

3 — EYVL L 73, s. 5.

46. Edellä selvitetyn oikeuskäytännön mukaan toimivaltaiset viranomaiset eivät voi tällä tavoin rajata ulkopuolelle kokonaista hankkeiden luokkaa, varsinkin kun ei ole osoitettu, että kokonaisarvioinnin perusteella poisrajattuja hankkeita voitaisiin kokonaisuudessaan pitää sellaisina, ettei niillä todennäköisesti ole merkittäviä ympäristövaikutuksia.

47. Esillä olevaan asiaan liittyy kuitenkin eräitä erityisyyksiä.

48. Pääasian vastaajat ovat esimerkiksi vedonneet siihen, että kyseinen lentokenttä on koko provinssin alueella ainoa, jota uudistaminen voi koskea. Tämä oli kaikesta päätellen myös provinssin lainsäätäjän tiedossa lakia nro 27/92 säädettäessä.

49. Vastaajat katsovatkin, että provinssin lainsäätäjä ei siten säännöksin, joilla epäsuorasti rajattiin pois lentokenttien laajentamishankkeet, ole rajannut pois yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettua kokonaista hankkeiden luokkaa, vaan lainsäätäjä on tätä lakia antaessaan käyttänyt oikeuttaan arvioida, että tietty hanke, eli ainoa laajennettavissa oleva lentokenttä, ei ole sellainen, että sillä todennäköisesti olisi merkittäviä ympäristövaikutuksia.

50. Tätä perustelua kuitenkin horjuttaa se vastaväite, jonka mukaan siitä huolimatta että provinssin alueella on vain yksi laajentamiseen soveltuva lentokenttä, tämä laajentamishanke kuitenkin todennäköisesti sisältäisi muodoiltaan ja laajuuksiltaan hyvinkin vaihtelevantasoisia osahankkeita, joten antaessaan lakia nro 27/92 lainsäätäjän on ollut mahdotonta arvioida eri uudistamistoimien vaikutusta ympäristöön.

51. Joka tapauksessa kysymys siitä, onko lainsäätäjä ylittänyt direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa annetun harkintavallan rajat — kuten kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan — säätäessään lakia nro 27/92, jossa lentokentän laajentaminen rajataan vaikutuksia koskevan tutkimuksen tekemisvelvoitteen ulkopuolelle, ei ole pääasian oikeudenkäynnin kannalta ratkaiseva kysymys.

52. Asianosaiset eivät näet ole kiistäneet, että esillä olevassa asiassa kyseisen hankkeen ympäristövaikutuksista tehtiin yksi selvitys, jota pyydettiin kyseisen hankkeen toteuttajalta. Tämän jälkeen hanke saatettiin provinssin eri viranomaisten ja muun muassa ympäristöviraston käsiteltäväksi ja niitä kuntia, joita hanke koski, tiedotettiin asiasta, ja useita lausuntoja pyydettiin. Päätös töiden hyväksymisestä — lukuun ottamatta päätöstä kiitoradan pidentämistä, joka edellytti eri menettelyjä — tehtiin vasta näiden vaiheiden jälkeen.

53. Näin ollen sen kysymyksen lisäksi, onko Etelä-Tirolin Bolzanon autonominen

provinssi rajatessaan lainsäädännössä kaikki lentokenttien laajentamishankkeet arviointivelvoitteen ulkopuolelle ylittänyt sille 4 artiklan 2 kohdan nojalla kuuluvan harkintavallan — mikä, kuten edellä on todettu, on kiistatonta — on myös selvitettävä, oliko se tapauskohtainen tutkimus, jonka perusteella provinssin viranomaiset päättivät tästä poisrajaamisesta kyseisen hankkeen osalta, tehty tämän säännöksen mukaisesti.

54. Tämän säännöksen mukaan, jäsenvaltiot "voivat erityisesti" määritellä tietyntyyppiset hankkeet tai vahvistaa arviointiperusteet ja rajat, joilla päätetään, mitkä hankkeet on arvioitava vaikutustensa osalta.

55. Kysymys on siten selvästikin mahdollisuudesta eikä velvollisuudesta. Siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät ole käyttäneet tätä mahdollisuutta, niiden on kuitenkin tehtävä jokaisen yksittäisen tapauksen osalta erityinen päätös siitä, onko kyseisestä hankkeesta tehtävä vai eikö siitä ole tehtävä direktiivissä tarkoitettua arviointia.

56. Tämä ilmenee sitä paitsi vielä selvemmin direktiivin edellä mainitusta uudesta versiosta, jonka 4 artiklan 2 kohta kuuluu nyttemmin seuraavasti:

"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 — — hanke 5—10 artiklan mukaisesti.

— — "

57. Esillä olevassa asiassa toimivaltaiset viranomaiset ovat tehneet "tapauskohtaisen selvityksen". Direktiivissä ei ole

nimenomaisesti täsmennetty sitä, miten tällainen selvitys on tehtävä tai millaisen kyseisen menettelyn pääasiallisen sisällön on oltava.

58. Näin ollen toimivaltaisten viranomaisten on noudatettava asianmukaisiksi katsomiaan menettelyjä. Aineelliselta kannalta on selvää, että kyseisen selvittämisen, jossa jäsenvaltiot käyttävät niille direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa annettua harkintavaltaa, on täytettävä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevät tämän säännöksen soveltamista koskevat edellytykset.

59. Tämän vuoksi direktiivin tavoitteiden vastaista olisi se, jos kansalliset viranomaiset tällaista tapauskohtaista tutkimusta käyttäen rajaisivat pois velvoitteen arvioida sellaisen hankkeen seurauksia, jolla on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

60. Kyseisen tutkimuksen on siten mahdollistettava se, että toimivaltaiset viranomaiset voivat mahdollisimman täsmällisesti arvioida kyseisen hankkeen ympäristövaikutuksia kokonaisuudessaan, vaikka eräitä töitä, kuten esillä olevassa asiassa, koskee erityinen lupamenettely.

61. Tältä osin on syytä panna merkille, että direktiivin liitteen III uudessa versiossa luetellaan ne arviointiperusteet, jotka on otettava huomioon.

62. Kansallisen tuomioistuimen on määritettävä sille kansallisen oikeuden mukaan kuuluvan arviointivallan perusteella, oliko toimivaltaisten viranomaisten esillä olevassa asiassa tekemä tutkimus luonteeltaan sellainen, että ne ovat voineet oikealla tavalla arvioida sitä, ovatko hankkeen ympäristövaikutukset merkittäviä.

Kolmas kysymys

63. Tällä kysymyksellä kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta selvittämään, missä määrin direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa, luettuna myös yhdessä 2 artiklan 2 kohdan kanssa, annetaan jäsenvaltioille oikeus käyttää direktiivissä säädettyihin menettelyihin nähden vaihtoehtoisia arviointimenettelyjä. Lisäksi se pyytää selvittämään, onko mahdollisesti olemassa sellaisia vähimmäisvaatimuksia, jotka näiden vaihtoehtoisten menettelyjen on täytettävä.

64. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa säädetään, että "ympäristövaikutusten arviointi voidaan liittää jäsenvaltioissa voimassa oleviin hankkeita koskeviin lupamenettelyihin tai, jos se ei ole mahdollista,

muihin menettelyihin tai tämän direktiivin tavoitteen täyttämiseksi perustettaviin menettelyihin".

65. Ennakkoratkaisupyynnön perusteluosassa kansallinen tuomioistuin epäilee, ettei direktiivissä säädettyjä edellytyksiä täytä se tutkimus, joka esillä olevassa asiassa on tehty hankkeen vaikutuksista ja joka perustui voimassa olevaan kansalliseen menettelyyn.

66. Tältä osin on tehtävä yksi perustavanlaatuinen tarkennus. Kuten olen edellä todennut, toimivaltaiset viranomaiset eivät ilmoita tehneensä "vaihtoehtoista" arviointia, vaan 4 artiklan 2 kohdan mukaisen tapauskohtaisen tutkimuksen, jonka perusteella ne päättivät, ettei direktiivissä tarkoitettu arviointi ollut tarpeen. Olen jo edellä eritellyt niitä edellytyksiä, jotka tällaisen tutkimuksen on täytettävä.

67. Yhteisöjen tuomioistuin voisi siten mahdollisesti päättää, ettei kolmanteen kysymykseen ole syytä vastata.

68. Mielestäni parasta olisi kuitenkin antaa nimenomainen vastaus, joka voisi kuulua seuraavasti:

Hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin on täytettävä direktiivin 5—10 artiklan vaatimukset myös silloin, kun tämä arviointi sisältyy direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun voimassa olevaan kansalliseen lupamenettelyyn.

69. Jos sitä vastoin erityisesti direktiivin 85/337/ETY 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun tapauskohtaisen tutkimuksen perusteella ilmenee, että direktiivissä säädetyn arviointimenettelyn noudattaminen ei ole tarpeen, jäsenvaltio voi vapaasti määrätä tai olla määräämättä vaihtoehtoisesta menettelystä, jonka edellytykset se itse vahvistaa.

Neljäs kysymys

70. Neljännellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta lähinnä selvittämään mitkä edellytykset hankkeen on täytettävä, jotta

sitä koskisi se poikkeus, josta säädetään direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa seuraavasti:

"Tätä direktiiviä ei sovelleta hankkeisiin, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, mikäli tämän direktiivin tavoitteet, mukaan lukien tietojen antaminen, on otettu huomioon säätämismenettelyssä."

71. Kansallinen tuomioistuin on yhteisöjen tuomioistuimelle todennut, että esillä olevassa asiassa hankkeesta on tosin "säädetty ohjelmallisessa säädöksessä", mutta se on lisännyt, että hanke on hyväksytty erillisessä hallintomenettelyssä.

72. Direktiivin sanamuodosta ilmenee, että kyseisen säädöksen on oltava erityinen ja sellainen, että sillä yksityiskohtaisesti säädetään hankkeesta.

73. Ennakkoratkaisumenettelyn osapuolina olevat hallitukset ja komissio ovat perustellusti huomauttaneet, että sanamuodosta seuraa ensinnäkin se, että kaikkien niiden hanketta koskevien seikkojen, joilla on merkitystä ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta, on kyseistä säädöstä annettaessa oltava tunnettuja, ja ne on tällöin pitänyt ottaa huomioon.

74. Tätä vahvistaa myös 1 artiklan 5 kohdan viittaus direktiivin tavoitteisiin, ja direktiivin kuudennessa perustelukappaleessa todetaankin seuraavaa: "Todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavia — — hankkeita varten olisi myönnettävä lupa ainoastaan hankkeiden merkittävien ympäristövaikutusten ennakkoarvioinnin jälkeen; tämä arviointi on suoritettava hankkeen toteuttajan toimittamien asianmukaisten tietojen perusteella, joita tarvittaessa viranomaiset ja kansalaiset, joita hanke saattaa koskea, voivat täydentää".

75. Kyseisen kansallisen säädöksen on sisällettävä nämä eri seikat, jotta direktiivin 1 artiklan 5 kohta koskisi sitä. Muussa tapauksessa direktiivin tavoitteiden saavuttaminen vaarantuisi, koska hankkeesta voitaisiin säätää ilman ympäristövaikutustensa ennakkoarviointia.

76. Kyseisellä säädöksellä on myös hyväksyttävä hanke siten, ettei enää ole tarpeen myöhemmin tehdä hyväksymispäätöstä, jolla hankkeen toteuttajalle asetettaisiin

lisävelvoitteita tai jolla täsmennettäisiin säädöstä.

77. Direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa tosin käytetään ilmaisua "yksityiskohtaisesti säädetty" eikä ilmaisua "hyväksyä". Ei ole kuitenkaan mahdollista katsoa hankkeesta jo säädetyn yksityiskohtaisesti, jos sen täytäntöönpanon edellytykset on vielä täsmennettävä myöhemmin annettavalla toimenpiteellä. Yksityiskohtaisesti säätämisen käsite edellyttää toimenpidettä, joka on samalla sekä riittävän täsmällinen että riittävän lopullinen. Italian hallitus on perustellusti todennut, että säädöksen antamisen jälkeen ei saa enää olla olemassa harkintavaltaa niiden näkökohtien osalta, jotka koskevat hankkeen ympäristövaikutuksia.

78. Edellytys, jonka mukaan kyseisellä säädöksellä on myös hyväksyttävä hanke, seuraa myös siitä, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on korostanut, että direktiivin tarkoituksena on viidennen perustelukappaleensa mukaan sovittaa yhteen hankkeiden lupamenettelyjä ja että säädöksellä on sama vaikutus kuin lupapäätöksellä, jolla on otettu huomioon direktiivissä täsmennetyt seikat.

79. Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 1 artiklan 5 kohta ei voi koskea säädöstä, jolla vain yleisluonteisin ilmauksin viitataan hankkeeseen ja jossa esimerkiksi todetaan tarpeelliseksi suorittaa edeltäviä tutkimuksia hankkeen toteuttamiskelpoisuuden selvittämiseksi ja jota välttämättä vielä seuraavat, ennen kuin hanke lopullisesti hyväksytään, myöhemmät menettelyt, joissa muun muassa asetetaan lisäehtoja erityisesti hankkeen ympäristövaikutusten osalta.

80. Kansallisen tuomioistuimen on sovellettava edellä kuvattuja edellytyksiä esillä olevassa asiassa käsiteltävänä olevaan säädökseen.

81. Kansallinen tuomioistuin on lisäksi kysynyt yhteisöjen tuomioistuimelta sitä, mitkä vähimmäisvaatimukset lainsäädäntömenettelyn on ympäristöarvioinnin suhteen täytettävä, jotta saavutetaan "direktiivin tavoitteet, mukaan lukien tietojen antaminen".

82. Siltä varalta että tämän neljännen kysymyksen tarkoitus ei olisi rauennut edellä todettu huomioon ottaen, täsmennän, että direktiivissä ei jäsenvaltion lainsäädäntömenettelylle aseteta erityisiä vähimmäisvelvoitteita. Direktiivin tavoitteisiin oletetaan päästävän, jos kyseisestä hankkeesta säädetään yksityiskohtaisesti erityisellä säädöksellä. Direktiivin säännöksen lähtökohtana on periaate, jonka mukaan näiden edellytysten täytyttyä

kaikki ne, joita asia koskee, ovat saaneet riittävästi tietoja ja ovat voineet ottaa kantaa hankkeeseen.

Viides kysymys

83. Viides kysymys koskee sen selvittämistä, onko samanaikaisesti sekä siviiliettä sotilastarkoituksiin käytettävä lentokenttä direktiivin soveltamisalan ulkopuolella sen vuoksi, että 1 artiklan 4 kohtansa mukaan direktiivi ei koske maanpuolustusta palvelevia hankkeita.

84. Kuten Alankomaiden kuningaskunta ja komissiokin, olen sitä mieltä, että kysymys on poikkeussäännöksestä, jota on tulkittava suppeasti.

85. Tämän säännöksen sanamuodosta ilmenee, että kyseisen hankkeen päämäärä on ratkaiseva seikka.

86. Direktiivin 1 artiklan 4 kohtaa ei näin ollen ole sovellettava kuin sellaisiin hankkeisiin, jotka pääasiallisesti ja ensisijaisesti palvelevat maanpuolustusta. Riittävää ei ole Airport Bolzano—Bozen AG:n ja Südtiroler Transportstrukturen AG:n väittämällä tavalla se, että uudet rakenteet voivat palvella myös maanpuolustusta ja että kentälle jää sinne sijoitettuja sotilasyksiköitä, jotka käyttävät lentokenttää jatkuvasti ja institutionaalisesti maanpuolustuksen tarkoituksiin.

87. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on todennut, poikkeuslauseke koskee lentokentän uudistamista ja laajentamista vain, jos näiden toimien määräävä tarkoitus on maanpuolustuksellinen.

88. Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että riidanalaisen hankkeen tavoitteena on lähinnä tehdä kyseiseen lentokenttään siviilikäytön ja erityisesti lisääntyneen matkailuliikenteen edellyttämät muutokset.

89. Kuten Italian hallitus on todennut, tämä tavoite ei ole erotettavissa sotilaskäytön vaatimuksista. Se lisää tältä osin, että Bolzanon provinssilla, jonka tehtävänä on töiden hyväksyminen, ei myöskään ole mitään toimivaltaa maanpuolustusasioissa, sillä Italian oikeuden mukaan maanpuolustusta ja siihen liittyviä töitä koskevat hankkeet kuuluvat puolustushallinnon toimivaltaan.

90. Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa säädetty poikkeus ei koske esillä olevan kaltaista hanketta,

jonka tarkoituksena on tehdä lentokenttään kasvavan siviilikäytön edellyttämät muutokset.

se koskee myös — asiaa koskeneen selvityksen jälkeen tehtyä — päätöstä olla tekemättä ympäristövaikutusten arviointia määrätyssä hankkeessa.

Kuudes kysymys

94. Siltikin on katsottava, että molemmat tilanteet koskevat samaa ongelmaa eli jäsenvaltioille direktiivin 4 artiklan 2 kohdan nojalla kuuluvan harkintavallan laajuutta ja yksityisen oikeussubjektin mahdollisuutta vedota oikeuksiinsa tämän harkintavallan rajojen ylityttyä.

91. Kansallinen tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta, ovatko direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ja 2 artiklan 1 kohdan säännökset yhdessä luettuina riittävän täsmällisiä ja ehdottomia, jotta niillä olisi välitön oikeusvaikutus ja jotta niissä kansalliset toimivaltaiset viranomaiset velvoitettaisiin arvioimaan hankkeen ympäristövaikutuksia silloinkin, kun direktiiviä ei kansallisella tasolla ole täysimääräisesti pantu täytäntöön.

95. Katson sen vuoksi, että esillä olevassa asiassa on sovellettava yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Kraaijeveld ym. antamassa tuomiossa selvittämiä periaatteita. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena on tarkistaa, ettei jäsenvaltion lainsäädäntövaltaa ja hallintovaltaa käytettäessä ole ylitetty direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa ja 4 artiklan 2 kohdassa vahvistetun harkintavallan rajoja.

92. Kuten kaikki ennakkoratkaisumenettelyn osapuolet ovat huomauttaneet, yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Kraaijeveld ym. antamassaan tuomiossa tutkinut kysymystä näiden säännösten välittömästä oikeusvaikutuksesta. Tuossa asiassa käsiteltiin kansallisia oikeussääntöjä, joilla tietyt hankkeiden luokat oli rajattu ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä koskevan velvoitteen ulkopuolelle.

96. Se, että viranomaiset ovat katsoneet, ettei tietty hanke edellytä direktiivissä tarkoitettua arviointia, ei itsessään vielä osoita, että nämä harkintavallan rajat olisi ylitetty.

93. Edellä on todettu, että esillä olevan asian tilanne on hiukan erilainen, koska ongelma ei rajoitu pelkästään tiettyjen hankkeiden poisrajaamiseen yleisesti sovellettavien oikeussääntöjen vuoksi, vaan

97. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi myös, että silloin kun nämä harkintavallan rajat on ylitetty, kansalliset säännökset olisi sivuutettava ja jäsenvaltion viranomaisten tehtävänä on toteuttaa kaikki tarpeelliset

yleis- tai erityistoimenpiteet, jotta hankkeet tutkitaan sen selvittämiseksi, onko niillä todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia ja jos on, että hankkeiden vaikutukset arvioidaan.

98. Lopullisen päätöksen tekeminen kuuluu niille viranomaisille, jotka jäsenvaltio on direktiivin 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti nimennyt, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on täsmentänyt.

Ratkaisuehdotus

99. Edellä esitetyistä syistä ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi seuraavat vastaukset kysymyksiin, jotka Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen on esittänyt:

Ensimmäinen ja toinen kysymys

Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY 4 artiklan 2 kohtaa ja 2 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että niissä jäsenvaltiolle ei anneta oikeutta rajata ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä koskevan velvoitteen ulkopuolelle tiettyä hanketta kuin vasta sellaisen kyseisen hankkeen kokonaisarvioinnin perusteella, jossa on voitu katsoa, että hankkeella ei todennäköisesti ole merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Kolmas kysymys

Hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin on täytettävä direktiivin 85/337/ETY 5—10 artiklan vaatimukset myös silloin, kun tämä arviointi sisältyy direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun voimassa olevaan kansalliseen lupamenettelyyn.

Jos sitä vastoin erityisesti direktiivin 85/337/ETY 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun tapauskohtaisen tutkimuksen perusteella ilmenee, että direktiivissä säädetyn arviointimenettelyn noudattaminen ei ole tarpeen, jäsenvaltio voi vapaasti määrätä tai olla määräämättä vaihtoehtoisesta arviointimenettelystä, jonka edellytykset se itse vahvistaa.

Neljäs kysymys

Direktiivin 85/337/ETY 1 artiklan 5 kohtaa on tulkittava siten, että se koskee vain niitä hankkeita, jotka on hyväksytty erityisellä säädöksellä, jossa on kaikki määrätyn hankkeen mahdollisten ympäristövaikutusten kannalta todennäköisesti merkitykselliset seikat.

Viides kysymys

Direktiivin 85/337/ETY 1 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että sitä ei sovelleta hankkeeseen, joka palvelee pääasiallisesti siviilitarkoitusta.

Kuudes kysymys

Direktiivin 85/337/ETY 4 artiklan 2 kohdan ja 2 artiklan 1 kohdan säännöksiä on yhdessä tulkittava siten, että siinä tapauksessa, että jäsenvaltion lainsäädäntävaltaa tai hallintovaltaa käytettäessä on ylitetty näissä säännöksissä annetun harkintavallan rajat, näiden direktiivisäännösten kanssa yhteensopimattomat kansalliset säännökset ja toimenpiteet on sivuutettava, ja toimivaltaisten viranomaisten on toteutettava kaikki toimivallassaan olevat tarpeelliset yleis- tai erityistoimenpiteet, jotta hankkeet tutkitaan sen selvittämiseksi, onko niillä todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia ja jos on, että hankkeiden vaikutukset arvioidaan.