UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

22 päivänä syyskuuta 2011 *

Asiassa C-295/10,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Vyriausiasis administracinis teismas (Liettua) on esittänyt 13.5.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 15.6.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Genovaitė Valčiukienė,

Julija Pekelienė,

Lietuvos žaliųjų judėjimas,

Petras Girinskis ja

Laurynas Arimantas Lašas

vastaan

Pakruojo rajono savivaldybė,

* Oikeudenkäyntikieli: liettua.

Šiaulių visuomenės sveikatos centras ja

Šiaulių regiono aplinkos apsaugos departamentas,

Sofita UAB:n,

Oltas UAB:n,

Šiaulių apskrities viršininko administracijan,

Rimvydas Gasparavičiusin ja

Rimantas Pašakinskasin

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot sekä tuomarit K. Schiemann, L. Bay Larsen (esittelevä tuomari), C. Toader ja A. Prechal,

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: hallintovirkamies K. Sztranc-Sławiczek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 18.5.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Valčiukienė ja Pekelienė, Lietuvos žaliųjų judėjimas sekä Girinskis ja Arimantas Lašas, edustajanaan advokatas S. Dambrauskas,

– Liettuan hallitus, asiamiehinään D. Kriaučiūnas ja J. Balčiūnaitė,

– Euroopan komissio, asiamiehinään P. Oliver ja A. Steiblytė,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY (EYVL L 197, s. 30) 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan, 3 ja 5 kohdan sekä 11 artiklan 1 ja 2 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat yhtäältä Genovaitė Valčiukienė ja Julija Pekelienė, Lietuvos žaliųjų judėjimas (Liettuan vihreä liike) sekä Petras Girinskis ja Laurynas Arimantas Lašas sekä toisaalta Pakruojo rajono savivaldybė (Pakruojasin alueneuvosto), Šiaulių visuomenės sveikatos centras (Šiauliain kansanterveyslaitos) ja Šiaulių regiono aplinkos apsaugos departamentas (Šiauliain alueellinen ympäristönsuojeluvirasto) ja joka koskee muun muassa kahta 23.3.2006 ja 20.4.2006 tehtyä päätöstä, joilla Pakruojo rajono savivaldybė hyväksyi kaksi yksityiskohtaista suunnitelmaa, joista kumpikin koski 4 000 sian tehokasvatukseen tarkoitetun

rakennuskompleksin rakentamista sekä näitä rakennuksia varten tarkoitettujen kahden maa-alueen käyttöä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2001/42

3 Direktiivin 2001/42 johdanto-osan 10–12 ja 19 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(10) Suunnitelmilla ja ohjelmilla, joita valmistellaan eri aloja varten ja joissa vahvistetaan puitteet sellaisten tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, jotka on lueteltu tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY [(EYVL L 175, s. 40), sellaisena kuin se on muutettuna 3.3.1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/11/EY (EYVL L 73, s. 5; jäljempänä direktiivi 85/337)] liitteessä I ja II, – – on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, ja sen vuoksi niistä olisi yleensä tehtävä järjestelmällinen ympäristöarviointi. Jos näissä suunnitelmissa ja ohjelmissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla – –, arviointi olisi tehtävä vain, jos jäsenvaltiot

määrittelevät, että suunnitelmilla ja ohjelmilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

(11) Muilla suunnitelmilla ja ohjelmilla, joissa vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, ei aina ehkä ole merkittäviä ympäristövaikutuksia, joten niistä olisi tehtävä ympäristöarviointi vain, jos jäsenvaltiot määrittelevät, että niillä on todennäköisesti tällaisia vaikutuksia.

(12) Kun jäsenvaltiot tekevät tällaisia määrittelyjä, niiden olisi otettava huomioon tässä direktiivissä säädetyt asiaankuuluvat arviointiperusteet.

– –

(19) Jotta vältetään kaksinkertainen arviointityö, jäsenvaltiot voivat määrätä yhteen sovitetuista tai yhteisistä menettelyistä, jotka täyttävät asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön vaatimukset, jos velvoite arvioida ympäristövaikutuksia johtuu samanaikaisesti sekä tästä direktiivistä että muusta yhteisön lainsäädännöstä, kuten luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetusta neuvoston direktiivistä 79/409/ETY [(EYVL L 103, s. 1)], [luontotyyppien sekä luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön suojelusta 21.5.1992 annetusta neuvoston] direktiivistä 92/43/ETY [(EYVL L 206, s. 7)] tai yhteisön vesipolitiikan puitteista 23 päivänä lokakuuta 2000 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2000/60/EY [(EYVL L 337, s. 1)]."

4 Direktiivin 2001/42 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on taata korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja edistää ympäristönäkökohtien huomioon ottamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä kestävän kehityksen edistämiseksi varmistamalla, että tietyistä suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on

todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi kyseisen direktiivin mukaisesti.

5 Direktiivin 2001/42 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’suunnitelmilla ja ohjelmilla’ sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia – –, sekä niitä koskevia muutoksia

– jotka kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy tai jotka viranomainen valmistelee kansanedustuslaitoksen tai hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä, ja

– joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät;

b) ’ympäristöarvioinnilla’ 4–9 artiklan mukaista ympäristöselostuksen laatimista, kuulemisten järjestämistä, ympäristöselostuksen ja kuulemisten tulosten huomioon ottamista päätöksenteossa sekä päätöksestä tiedottamista;

– –”

6 Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäljempänä 4–9 artiklan mukainen ympäristöarviointi on tehtävä 2–4 kohdassa tarkoitetuista suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

2. Jollei 3 kohdasta muuta johdu, ympäristöarviointi on tehtävä kaikista suunnitelmista ja ohjelmista,

a) joita valmistellaan maa-, metsä- ja kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, kaavoitusta tai maankäyttöä varten ja joissa vahvistetaan puitteet direktiivin [85/337] liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, – –

– –

3. Edellä 2 kohdassa tarkoitettujen sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien, joissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla – –, osalta edellytetään ympäristöarviointia ainoastaan, jos jäsenvaltiot määrittelevät, että niillä on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

– –

5. Jäsenvaltioiden on määriteltävä, onko edellä 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuilla suunnitelmilla ja ohjelmilla todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, joko tapauskohtaisen tarkastelun perusteella tai määrittelemällä suunnitelma- ja ohjelmatyyppejä, taikka molempia keinoja yhdistelemällä. Jäsenvaltioiden on tätä varten otettava kaikissa tapauksissa huomioon liitteessä II vahvistetut asiaankuuluvat perusteet, jotta voidaan varmistaa, että suunnitelmat ja ohjelmat, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, kuuluvat tämän direktiivin soveltamisalaan.

_ _”

7 Direktiivin 2001/42 11 artiklan, jonka otsikko on ”Suhde yhteisön muuhun lainsäädäntöön”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän direktiivin mukaisesti suoritetulla ympäristöarvioinnilla ei rajoiteta direktiivin [85/337] tai muiden yhteisön oikeuden mukaisten vaatimusten noudattamista.

2. Jotta vältetään muun muassa kaksinkertainen arviointi, jäsenvaltiot voivat sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien osalta, joita koskeva velvoite tehdä arviointeja ympäristövaikutuksista johtuu samanaikaisesti sekä tästä direktiivistä että muusta yhteisön lainsäädännöstä, säätää yhteen sovitetuista tai yhteisistä menettelyistä, jotka täyttävät asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön vaatimukset.”

8 Direktiivin 2001/42 liitteessä II mainitaan perusteet kyseisen direktiivin 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen vaikutusten todennäköisen merkittävyyden määrittelyä varten.

Direktiivi 85/337

9 Direktiivin 85/337 4 artiklan 1 kohdan mukaan liitteessä I mainitut hankkeet arvioidaan, jollei muuta johdu direktiivin 2 artiklan 3 kohdasta, jonka mukaan tietyt tapaukset voidaan poikkeuksellisesti jättää arvioimatta.

10 Direktiivin 85/337 liitteessä I oleva 17 kohta koskee laitoksia, jotka on tarkoitettu sikojen tehokasvatukseen ja joissa on yli 3 000 paikkaa tuotantosioille.

11 Direktiivin 85/337 4 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

a) tapauskohtaisesti selvittämällä

tai

b) jäsenvaltioiden asettamien raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla,

arvioidaanko tämä hanke 5–10 artiklan mukaisesti.

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

Kansallinen oikeus

Ympäristönsuojelulaki

12 Ympäristönsuojelulain (Aplinkos apsaugos įstatymas), sellaisena kuin se on muutettuna 19.2.2004 annetulla lailla (Žin., 2004, nro 36-1179; jäljempänä ympäristönsuojelulaki), 1 §:n 10, 17 ja 18 momentin mukaan kyseisessä laissa tarkoitetaan

”10) *ympäristövaikutusten arvioinnilla* suunnitellun taloudellisen toiminnan mahdollisten ympäristövaikutusten selvitys-, määrittely- ja arviointimenettelyä

– –

17) *strategisella ympäristövaikutusten arvioinnilla* tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisen mahdollisten ympäristövaikutusten selvitys-, määrittely- ja arviointimenettelyä, jonka kuluessa laaditaan strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevat asiakirjat, järjestetään kuulemisia, otetaan näiden arviointien ja kuulemisten tulokset huomioon ennen suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä ja/

tai vahvistamista sekä annetaan tietoa suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä ja/tai vahvistamista koskevasta päätöksestä

18) *suunnitelmilla ja ohjelmilla* kansallisen, alueellisen tai paikallisen tason suunnittelua koskevia asiakirjoja (– – maankäytön suunnittelua koskevia asiakirjoja – –), jotka laaditaan, vahvistetaan ja/tai hyväksytään voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti tai hallintoviranomaisten toimeenpanovallan nojalla ja joiden toteuttamisesta voi aiheutua merkittäviä ympäristövaikutuksia, sekä tällaisten suunnitelmien ja ohjelmien tai niiden osien muutoksia".

13 Ympäristönsuojelulain 27 §:n 1 momentissa säädetään, että suunnitelmat ja ohjelmat, joiden toteuttamisesta voi aiheutua merkittäviä ympäristövaikutuksia, on laadittava ja toteutettava kyseisen lain ja muiden strategista ympäristövaikutusten arviointia, maankäytön suunnittelua ja ympäristövaikutusten valvontaa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti.

Maankäytön suunnittelusta annettu laki

14 Maankäytön suunnittelusta annetun lain (Teritorijų planavimo įstatymas), sellaisena kuin se on muutettuna 15.1.2004 annetulla lailla (Žin., 2004, nro 21-617; jäljempänä maankäytön suunnittelusta annettu laki), 4 §:n 3 momentin 4 kohdasta ilmenee, että pääasiassa riitautetun kaltaiset yksityiskohtaiset suunnitelmat ovat asiakirjoja, jotka koskevat maankäytön suunnittelua paikallisella tasolla.

15 Kyseisen lain 25 §:n 4 momentissa säädetään, että silloin, kun laaditaan yksityiskohtainen suunnitelma, tähän maankäytön suunnittelua koskevaan asiakirjaan liittyvä strateginen ympäristövaikutusten arviointi tehdään vain, jos siitä säädetään lainsäädännössä tai asetuksissa tai hallinnollisissa määräyksissä.

18.8.2004 annettu asetus nro 967

16 Direktiivin 2001/42 säännökset on saatettu osaksi Liettuan oikeutta erityisesti suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten strategista arviointimenettelyä koskevasta ohjeistosta 18.8.2004 annetulla Liettuan tasavallan hallituksen asetuksella nro 967 (Nutarimas dėl planų ir programų strateginio pasekmių aplinkai vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo; Žin., 2004, nro 130-4650; jäljempänä ohjeisto).

17 Ohjeiston 7.1 kohdassa määrätään, että strateginen ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä, jos suunnitelmat ja ohjelmat laaditaan maankäyttöä tai maankäytön suunnittelua varten ja niissä määritetään puitteet suunnitellun taloudellisen toiminnan ympäristövaikutusten arviointia koskevan lain (Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymas), sellaisena kuin se on muutettuna 21.6.2005 annetulla lailla (Žin., 2005, nro 84-3105; jäljempänä suunnitellun taloudellisen toiminnan ympäristövaikutusten arvioinnista annettu laki), liitteessä 1 tai 2 tarkoitetun suunnitellun taloudellisen toiminnan toteuttamiselle.

18 Ohjeiston 3.4 kohdassa määrätään kuitenkin, että sitä ei sovelleta laadittaessa ja vahvistettaessa ”maankäytön suunnittelua koskevia asiakirjoja, jotka koskevat vain yhtä taloudellisen toiminnan kohdetta”.

19 18.8.2004 annettu asetus nro 967 on kumottu Liettuan tasavallan hallituksen 27.4.2011 antamalla asetuksella nro 467 (Žin., 2011, nro 50), jolla kumotaan ohjeiston 3.4 kohta 1.5.2011 alkaen.

Suunnitellun taloudellisen toiminnan ympäristövaikutusten arvioinnista annettu laki

20 Suunnitellun taloudellisen toiminnan ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain tarkoituksena on erityisesti direktiiviin 85/337 täytäntöönpano.

21 Kyseisen lain liitteessä 1 olevassa 1.1 kohdassa mainitaan ”sikojen kasvatus (vähintään 900 emakkoa, vähintään 3 000 muuta sikaa)”.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

22 Pakruojo rajono savivaldybė hyväksyi 24.3.2005 tekemällään päätöksellä Saerimner UAB:n ehdotuksen, joka koski enintään 11 siankasvatuslaitoksen rakentamista Pakruojasin alueelle.

23 Pakruojo rajono savivaldybė antoi 23.2.2006 Sofita UAB:lle ja Oltas UAB:lle, joiden emoyhtiö on Saerimner UAB, luvan pyytää sellaisten yksityiskohtaisten suunnitelmien laatimista, jotka koskevat kahden 4 000 sian tehokasvatuslaitoksen rakentamista kahdelle paikkakunnalle, jotka sijaitsevat Klovainiain kunnan läheisyydessä Pakruojasin alueella.

24 Pakruojo rajono savivaldybė hyväksyi 23.3.2006 ja 20.4.2006 tekemillään kahdella päätöksellä nämä yksityiskohtaiset suunnitelmat, joilla säännellään samankaltaisesti näiden laitosten, joista kummassakin on 4 000 sikaa ja 10 000 kuutiometrin lietesäiliö, rakentamista sekä näitä rakennuksia varten tarkoitetun kahden maa-alueen käyttöä.

25 Kyseisillä yksityiskohtaisilla suunnitelmilla määriteltiin maa-alueen käyttö paikallisella tasolla. Maankäytön suunnittelusta annetun lain 4 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan tällaiset yksityiskohtaiset suunnitelmat ovat asiakirjoja, jotka koskevat maankäytön suunnittelua paikallisella tasolla.

26 Pääasian valittajat riitauttivat Šiaulių apygardos administracinis teismasissa (Šiauliain alueellinen hallintotuomioistuin) muun muassa näiden kahden hyväksymispäätöksen laillisuuden ja väittivät, että toimivaltaisten viranomaisten olisi pitänyt tehdä ympäristönsuojelulain 1 §:n 17 momentissa tarkoitettu strateginen ympäristövaikutusten arviointi.

27 Kyseinen tuomioistuin hylkäsi kanteen perusteettomana 21.2.2009 antamallaan tuomiolla.

28 Se totesi, että kansallisen oikeuden ja erityisesti ohjeiston 3.4 kohdan mukaan strategista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ei sovelleta maankäytön suunnittelua koskeviin asiakirjoihin, jotka koskevat vain yhtä taloudellisen toiminnan kohdetta, mistä on kyse kahdessa riitautetussa yksityiskohtaisessa suunnitelmassa.

29 Se täsmensi, että nyt käsiteltävässä asiassa piti soveltaa yksinomaan suunnitellun taloudellisen toiminnan ympäristövaikutusten arvioinnista annettua lakia, kuten tapahtuikin. Näin ollen tapauksessa oli tehty vain yksi ympäristönsuojelulain 1 §:n 10 momentissa tarkoitettu ympäristövaikutusten arviointimenettely asianomaisten yhtiöiden suunnittelemaa taloudellista toimintaa varten.

30 Kyseinen tuomioistuin hylkäsi näin ollen pääasian valittajien esittämän argumentin, jonka mukaan tapauksessa olisi pitänyt tehdä myös strateginen ympäristövaikutusten arviointi.

31 Ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen tehdyssä valituksessaan pääasian valittajat huomauttivat, että maankäytön suunnittelusta annetun lain 16 §:n mukaan tilanteessa, jossa maankäytön yleistä suunnittelua koskevia asiakirjoja ei ole laadittu, maankäytön suunnittelusta vastaavien viranomaisten on ennen hankkeen toteuttamista laadittava suunnitelma ja tehtävä hankkeen strateginen ympäristövaikutusten arviointi.

32 Ohjeiston 3.4 kohdasta ne väittivät lähinnä, että 23.3.2006 ja 20.4.2006 tehdyillä päätöksillä hyväksyttyjä suunnitelmia ei voida pitää kansallisessa oikeudessa tarkoitettuina suunnitelmina, jotka koskevat vain yhtä taloudellisen toiminnan kohdetta. Tämä ei niiden mukaan vastaa todellisuutta, minkä vuoksi strateginen ympäristövaikutusten arviointi olisi ollut tarpeen.

33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoi, että pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan sovelletussa kansallisessa säännöstössä ei edellytetty kahden riidanalaisen suunnitelman strategisen ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä. Koska

säännöstöllä kuitenkin pantiin täytäntöön direktiivi 2001/42, kyseisellä tuomioistuimella oli epäilyjä siitä, oliko säännöstö direktiivin mukainen.

34 Tässä yhteydessä Vyriausiasis administracinis teismas (korkein hallintotuomioistuin) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voidaanko Liettuan tasavallan lainsäädännössä muun muassa [ohjeiston] 3.4 kohdassa vahvistetun kaltaista määrittelyä, jonka mukaan strategista ympäristövaikutusten arviointia ei tarvitse tehdä sellaisista alueiden käyttöä paikallisella tasolla koskevista asiakirjoista, joiden yksityiskohtaisissa määräyksissä viitataan vain yhteen taloudellisen toiminnan kohteeseen, pitää – – direktiivin 2001/42/EY 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuna suunnitelma- tai ohjelmatyypin määrittelynä?

2) Ovatko tässä tapauksessa sovellettavat kansallisen oikeuden säännökset, joiden mukaan nyt tarkasteltavien kaltaisista pieniä alueita paikallisella tasolla koskevista maankäytön suunnittelua koskevista asiakirjoista ei pelkästään sillä perusteella, että niissä viitataan vain yhteen taloudellisen toiminnan kohteeseen, tarvitse tehdä strategista ympäristövaikutusten arviointia määrittelemättä kussakin tapauksessa, aiheutuuko niistä mahdollisia merkittäviä ympäristövaikutuksia, direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan, 3 kohdan ja 5 kohdan vaatimusten mukaisia?

3) Onko direktiivin 2001/42 säännöksiä, myös sen 11 artiklan 1 kohtaa, tulkittava siten, että nyt tarkasteltavan kaltaisessa tapauksessa, jossa on tehty – – direktiivin 85/337 mukainen ympäristövaikutusten arviointi, ei sovelleta direktiivin 2001/42 vaatimuksia?

4) Kuuluuko direktiivi 85/337 direktiivin 2001/42 11 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan?

5) Jos kysymykseen 4 vastataan myöntävästi, merkitseekö direktiivin 85/337 mukaisen arvioinnin tekeminen sitä, että velvollisuutta toteuttaa direktiivin 2001/42 vaatimusten mukainen ympäristövaikutusten arviointi nyt tarkasteltavan kaltaisessa tilanteessa pidetään direktiivin 2001/42 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna kaksinkertaisena arviointina?

6) Jos kysymykseen 5 vastataan myöntävästi, velvoitetaanko jäsenvaltiot direktiivissä 2001/42, myös sen 11 artiklan 2 kohdassa, säätämään kaksinkertaisen arvioinnin välttämiseksi kansallisessa lainsäädännössä yhteen sovitetuista tai yhteisistä menettelyistä direktiivin 2001/42 ja direktiivin 85/337 vaatimusten mukaisesti?"

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ja toinen kysymys

35 Aluksi on täsmennettävä, että ennakkoratkaisupyyntöpäätöksestä ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevat "yksityiskohtaiset suunnitelmat" ovat ohjeiston 3.4 ja 7.1 kohdassa tarkoitettuja "maankäytön suunnittelua paikallisella tasolla koskevia asiakirjoja". Nämä asiakirjat ovat ympäristönsuojelulain 1 §:n 18 momentissa tarkoitettuja

”suunnitelmia ja ohjelmia”. Pääasiassa riitautetut suunnitelmat on hyväksytty ennen yleisten maankäyttösuunnitelmien laatimista.

36 Kun otetaan huomioon nämä alustavat huomautukset, on katsottava, että kahdella ensimmäisellä kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa, 3 kohtaa ja 5 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kyseiseen direktiiviin perustuvaa arviointia ei tehdä silloin, kun suunnitelmat, joissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla, koskevat vain yhtä taloudellisen toiminnan kohdetta.

37 Kuten direktiivin 2001/42 1 artiklasta ilmenee, direktiivin keskeisenä tarkoituksena on se, että suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi niitä laadittaessa ja ennen niiden hyväksymistä.

38 Ensiksi on todettava, että direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetaan pääasiassa riitautetun kaltaisia suunnitelmia, joista on tehtävä ympäristöarviointi, jollei saman artiklan 3 kohdasta muuta johdu, ja että niissä määritellään konkreettisesti puitteet, joissa direktiivin 85/337 liitteessä I olevassa 17 kohdassa tarkoitetun kaltaisten hankkeiden täytäntöönpano voidaan hyväksyä, kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee.

39 Tässä yhteydessä direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että se koskee myös suunnitelmaa, jossa vahvistetaan yhdellä ainoalla alalla puitteet hankkeelle, joka koskee vain yhtä taloudellisen toiminnan kohdetta.

40 Kun kyseisen 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan sanamuotoa tarkastellaan direktiivin 2001/42 johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen valossa, ei voida todeta, että sen soveltamisalan tulisi rajoittua suunnitelmiin ja ohjelmiin, joissa vahvistetaan puitteet hankkeille, joilla on monta kohdetta yhdellä tai usealla alalla, johon kyseisessä säännöksessä viitataan.

41 Lisäksi kyseisessä perustelukappaleessa esiintyvä ilmaisu ”suunnitelmilla ja ohjelmilla, joita valmistellaan eri aloja varten”, vahvistaa, että kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohta koskee kaikkia suunnitelmia ja ohjelmia, jotka on laadittu kullekin siinä mainitulle alalle, mukaan lukien maankäytön suunnittelu maaseudulla erikseen tarkasteltuna, eikä yksinomaan suunnitelmia ja ohjelmia, jotka valmistellaan samanaikaisesti useille näistä aloista.

42 Koska kaikki asianomaiset alat ovat hyvin laajoja, mikä tahansa muu tulkinta merkitsisi kyseisen säännöksen soveltamisalan huomattavaa rajoittamista ja näin ollen direktiivin 2001/42 keskeisen tavoitteen vaarantamista. Tällainen tulkinta johtaisi siihen, että kyseinen direktiivi ei mahdollisesti koskisi laaja-alaisia hankkeita, jos ne liittyvät vain yhteen taloudelliseen toimintaan.

43 Seuraavaksi on todettava, että pääasiassa kyseessä olevat suunnitelmat voivat kuulua direktiivin 2001/42 3 artiklan 3 kohdan, jonka mukaan ympäristövaikutusten arviointia edellytetään suunnitelmilta, joissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla, ainoastaan ”jos jäsenvaltiot määrittelevät, että niillä on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia”, soveltamisalaan.

44 Direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot määrittelevät, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisilla suunnitelmilla todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, jotka on kyseisen direktiivin perusteella arvioitava, joko

tapauskohtaisen tarkastelun perusteella tai määrittelemällä suunnitelma- ja ohjelmatyyppejä. Saman säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat myös päättää yhdistää nämä kaksi tarkastelumenettelyä.

45 Tästä on täsmennettävä, että direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdassa mainituilla suunnitelmien tarkastelumenettelyillä pyritään helpottamaan niiden suunnitelmien määrittämistä, jotka on arvioitava, koska niillä on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

46 Jäsenvaltioilla direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdan perusteella olevaa harkintavaltaa määrittää tietyntyyppiset suunnitelmat, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, rajoitetaan direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa, tarkasteltuna yhdessä saman artiklan 2 kohdan kanssa, vahvistetulla velvoitteella tehdä ympäristöarviointi suunnitelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia muun muassa niiden ominaispiirteiden, vaikutusten sekä mahdollisten vaikutusalueiden vuoksi.

47 Näin ollen jäsenvaltio, joka vahvistaa perusteen, josta seuraa käytännössä se, että kokonainen suunnitelmien luokka poistetaan ennakolta ympäristöarvioinnin piiristä, ylittää sille direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdassa, tarkasteltuna yhdessä saman artiklan 2 ja 3 kohdan kanssa, annetun harkintavallan rajat, paitsi jos voidaan katsoa sellaisten merkityksellisten perusteiden pohjalta, joita ovat esimerkiksi suunnitelmien tavoite, niiden kattamien alueiden laajuus tai kyseessä olevien luonnonalueiden herkkyys, että millään pois suljetulla suunnitelmalla ei ole todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia (ks. vastaavasti jäsenvaltioille direktiivin 85/337 4 artiklan 2 kohdassa annetusta harkintavallasta asia C-427/07, komissio v. Irlanti, tuomio 16.7.2009, Kok., s. I-6277, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Näin ei ole silloin, kun on kyse perusteesta, jonka mukaan asianomainen maankäytön suunnittelua koskeva asiakirja koskee vain yhtä taloudellisen toiminnan kohdetta. Paitsi että tällainen peruste on direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan vastainen, se ei myöskään ole luonteeltaan sellainen, että sen perusteella voitaisiin arvioida, onko suunnitelmalla ”merkittäviä ympäristövaikutuksia” vai ei.

49 Lisäksi ohjeiston 3.4 kohdan epätäsmällinen sanamuoto voi vaikeuttaa sen suunnitelmien luokan laajuuden selkeää määrittelyä, johon kuuluvien suunnitelmien toimivaltaiset viranomaiset voivat katsoa ”koskevan vain yhtä taloudellisen toiminnan kohdetta”.

50 On kuitenkin todettava, että kyseisen 3.4 kohdan kaltainen kansallinen säännös johtaa siihen, että ympäristönsuojelulain 1 §:n 17 momentissa tarkoitettua ympäristöarviointia ei tehdä suunnitelmista, jotka koskevat vain yhtä taloudellisen toiminnan kohdetta ja joita ovat esimerkiksi direktiivin 85/337 liitteessä I olevassa 17 kohdassa tarkoitetut laitokset, jotka on tarkoitettu sikojen tehokasvatukseen, vaikka on mahdotonta sivuuttaa sitä mahdollisuutta, että tällaisen säännöksen soveltamisalaan kuuluvien suunnitelmien tarkastelu voi paljastaa merkittäviä ympäristövaikutuksia.

51 Kokonaisarvioinnin perusteella ei siis voida katsoa, ettei millään ohjeiston 3.4 kohdan kaltaisella kansallisella säännöksellä pois suljetuilla suunnitelmilla olisi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

52 Lisäksi on niin, että vaikka monet suunnitelmat, joilla ei ole merkittäviä ympäristövaikutuksia, kuuluisivat tällaisen säännöksen soveltamisalaan, ilman kokonaisarviointia on mahdotonta katsoa, että tilanne olisi sama silloin, kun on kyse näiden suunnitelmien yhteisvaikutuksista.

53 Lopuksi on todettava, että ohjeiston 3.4 kohdassa olevien kaltaisilla säännöillä ensinnäkin horjutetaan direktiivin 2001/42 sekä erityisesti sen 3 artiklan 2, 3 ja 5 kohdan tavoitetta eli sitä, ettei ympäristöarviointia jätetä tekemättä mistään suunnitelmasta,

jolla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, eikä niillä myöskään taata mitenkään sitä, että toimivaltaiset viranomaiset ottavat huomioon direktiivin 2001/42 liitteessä II vahvistetut perusteet – mitä direktiivin 3 artiklan 5 kohdan toisessa virkkeessä nimenomaisesti edellytetään – sen varmistamiseksi, että direktiivi kattaa kaikki suunnitelmat, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

54 Ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohtaa, tarkasteltuna yhdessä sen 3 artiklan 3 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään yleisesti ja ilman tapauskohtaista tarkastelua, ettei kyseisen direktiivin mukaista arviointia tehdä silloin, kun suunnitelmat, joissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla, koskevat vain yhtä taloudellisen toiminnan kohdetta.

Kolmas, neljäs ja viides kysymys

55 Näillä kysymyksillään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2001/42 11 artiklan 1 ja 2 kohtaa tulkittava siten, että direktiivin 85/337 perusteella tehty ympäristöarviointi vapauttaa velvollisuudesta tehdä tällainen arviointi direktiivin 2001/42 perusteella.

56 Tähän kysymykseen vastattaessa on muistutettava, että ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasiassa riitautettujen yksityiskohtaisten suunnitelmien laatimisen yhteydessä ei tehty minkäänlaista arviointia direktiivin 2001/42 perusteella.

57 Direktiivin 2001/42 11 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan kyseisen direktiivin mukaisesti tehdyllä ympäristöarvioinnilla ei rajoiteta direktiivin 85/337 mukaisten vaatimusten noudattamista.

58 Tästä seuraa, että direktiivissä 2001/42 edellytetyn ympäristöarvioinnin lisäksi on tehtävä direktiivissä 85/337 tarkoitettu arviointi, jos siinä on sellaisesta säädetty.

59 Samalla tavalla direktiivin 85/337 perusteella tehty ympäristövaikutusten arviointi ei rajoita direktiivin 2001/42 mukaisten vaatimusten noudattamista, eikä sillä voida vapauttaa velvollisuudesta tehdä jälkimmäisessä direktiivissä edellytetty ympäristöarviointi sille ominaisiin ympäristönäkökohtiin vastaamiseksi.

60 Koska direktiivien 2001/42 ja 85/337 mukaisesti suoritetut arvioinnit poikkeavat toisistaan monella tapaa, näiden kahden direktiivin vaatimuksia on sovellettava kumulatiivisesti.

61 Tästä on todettava, että tilanteessa, jossa asianomainen jäsenvaltio on säätänyt yhteen sovitetusta tai yhteisestä menettelystä, direktiivin 2001/42 11 artiklan 2 kohdan mukaan tällaisessa menettelyssä on varmistettava, että ympäristöarviointi on tehty asianomaisiin direktiiveihin sisältyvien kaikkien säännösten mukaisesti.

62 Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, voidaanko direktiivin 85/337 perusteella pääasiassa tehtyä arviointia pitää yhteen sovitettuna tai yhteisenä menettelynä ja täyttääkö se jo direktiivin 2001/42 kaikki

vaatimukset. Jos näin on, velvollisuutta tehdä uutta arviointia jälkimmäisen direktiivin perusteella ei näin ollen enää ole.

63 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen, neljänteen ja viidenteen kysymykseen on siis vastattava, että direktiivin 2001/42 11 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, että direktiivin 85/337 perusteella tehty ympäristöarviointi ei vapauta velvollisuudesta tehdä tällainen arviointi direktiivin 2001/42 perusteella. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin selvitettävä, voidaanko direktiivin 85/337 perusteella tehtyä arviointia pitää yhteen sovitettuna tai yhteisenä menettelynä ja täyttääkö se jo direktiivin 2001/42 kaikki vaatimukset. Jos näin on, velvollisuutta tehdä uutta arviointia jälkimmäisen direktiivin perusteella ei näin ollen enää ole.

Kuudes kysymys

64 Tällä kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2001/42 11 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että siinä velvoitetaan jäsenvaltiot säätämään kansallisessa oikeusjärjestyksessään yhteen sovitetuista tai yhteisistä menettelyistä, jotka täyttävät direktiivien 2001/42 ja 85/337 vaatimukset.

65 Direktiivin 2001/42 11 artiklan 2 kohdan sekä sen johdanto-osan 19 perustelukappaleen sanamuodosta ilmenee, että jäsenvaltioilla ei ole minkäänlaista velvollisuutta säätää yhteen sovitetuista tai yhteisistä menettelyistä suunnitelmille ja ohjelmille, joiden tapauksessa velvollisuus tehdä ympäristövaikutusten arviointi perustuu samanaikaisesti direktiiviin 2001/42 ja muihin direktiiveihin.

66 Kuudenteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 2001/42 11 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, ettei siinä velvoiteta jäsenvaltioita säätämään kansallisessa oikeusjärjestyksessään yhteen sovitetuista tai yhteisistä menettelyistä, jotka täyttävät direktiivien 2001/42 ja 85/337 vaatimukset.

Oikeudenkäyntikulut

67 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY 3 artiklan 5 kohtaa, tarkasteltuna yhdessä sen 3 artiklan 3 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään yleisesti ja ilman tapauskohtaista tarkastelua, ettei kyseisen direktiivin mukaista arviointia tehdä silloin, kun suunnitelmat, joissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla, koskevat vain yhtä taloudellisen toiminnan kohdetta.

2) Direktiivin 2001/42 11 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, että tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY, sellaisena kuin se on

muutettuna 3.3.1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/11/EY, perusteella tehty ympäristöarviointi ei vapauta velvollisuudesta tehdä tällainen arviointi direktiivin 2001/42 perusteella. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin selvitettävä, voidaanko direktiivin 85/337, sellaisena kuin se on muutettuna, perusteella tehtyä arviointia pitää yhteen sovitettuna tai yhteisenä menettelynä ja täyttääkö se jo direktiivin 2001/42 kaikki vaatimukset. Jos näin on, velvollisuutta tehdä uutta arviointia jälkimmäisen direktiivin perusteella ei näin ollen enää ole.

3) Direktiivin 2001/42 11 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, ettei siinä velvoiteta jäsenvaltioita säätämään kansallisessa oikeusjärjestyksessään yhteen sovitetuista tai yhteisistä menettelyistä, jotka täyttävät direktiivin 2001/42 ja direktiivin 85/337, sellaisena kuin se on muutettuna, vaatimukset.

Allekirjoitukset