Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

22 päivänä helmikuuta 2022*

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2001/42/EY – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – 2 artiklan a alakohta – Suunnitelmien ja ohjelmien käsite – 3 artiklan 2 kohdan a alakohta – Toimet, joita valmistellaan tiettyjä aloja varten ja joissa vahvistetaan puitteet direktiivin 2011/92/EU liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille – 3 artiklan 4 kohta – Toimet, joissa vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille – Paikallisen viranomaisen antama maisemansuojeluasetus

Asiassa C-300/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 4.5.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 7.7.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Bund Naturschutz in Bayern eV

vastaan

Landkreis Rosenheim,

jossa asian käsittelyyn osallistuvat

Landesanwaltschaft Bayern ja

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti L. Bay Larsen, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis ja J. Passer (esittelevä tuomari) sekä tuomarit M. Ilešič, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra ja L. S. Rossi,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: yksikönpäällikkö D. Dittert,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.6.2021 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Bund Naturschutz in Bayern eV, edustajanaan F. Heß, Rechtsanwältin,

– Landkreis Rosenheim, edustajanaan Q. Zallinger,

– Landesanwaltschaft Bayern, edustajinaan M. Egner, J. Vogel ja M. Höfler,

– Saksan hallitus, asiamiehinään aluksi J. Möller, D. Klebs ja S. Heimerl, sittemmin J. Möller ja D. Klebs,

– Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Vláčil ja L. Dvořáková,

– Irlanti, asiamiehinään M. Browne, J. Quaney, M. Lane ja A. Joyce, avustajinaan S. Kingston, SC, ja A. Carroll, BL,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Hermes ja M. Noll-Ehlers,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.9.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

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 2001, L 197, s. 30) 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja 4 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Bund Naturschutz in Bayern eV (jäljempänä Bund Naturschutz) ja Landkreis Rosenheim (Rosenheimin piirikunta, Saksa) ja jossa on kyseessä maisemansuojelualuetta koskevan asetuksen laillisuus.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2001/42 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tavoitteet”, säädetään seuraavaa:

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

4 Mainitun direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’suunnitelmilla ja ohjelmilla’ sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, mukaan lukien Euroopan [unionin] yhteisrahoittamat suunnitelmat ja ohjelmat, sekä niitä koskevia muutoksia

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

– joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät;

– –”

5 Mainitun direktiivin 3 artiklan, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, 1–4 kohdassa 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 [tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL 1985, L 175, s. 40)] liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, tai

b) joiden on katsottu edellyttävän [luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7)] 6 tai 7 artiklan mukaista arviointia sen todennäköisen vaikutuksen johdosta, joka niillä on mainituissa artikloissa tarkoitetuilla alueilla.

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

4. Jäsenvaltioiden on määriteltävä, onko sellaisilla muilla kuin 2 kohdassa tarkoitetuilla suunnitelmilla ja ohjelmilla, joilla vahvistetaan puitteet sellaisten tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätökselle, todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.”

6 Direktiivin 2001/42 liitteessä II, jossa vahvistetaan ”perusteet 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen vaikutusten todennäköisen merkittävyyden määrittelyä varten”, olevassa 1 kohdassa mainitaan näiden perusteiden joukossa ”suunnitelmien ja ohjelmien ominaispiirteet” ja todetaan, että huomioon otetaan erityisesti saman kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan se, ”missä määrin suunnitelmalla tai ohjelmalla vahvistetaan puitteet hankkeille ja muulle toiminnalle sijainnin, luonteen, koon tai toimintaedellytysten osalta tai voimavaroja kohdentamalla”.

7 Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1), joka tuli voimaan 17.2.2012, kumottiin ja korvattiin direktiivi 85/337.

8 Direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan ”hankkeella” tarkoitetaan ”rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista” sekä ”muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen”.

9 Direktiivin 2011/92 14 artiklan toisen kohdan mukaan ”viittauksia [direktiiviin 85/337] pidetään viittauksina [direktiiviin 2011/92]”.

Saksan oikeus

BNatSchG

10 Luonnonsuojelusta ja maisemanhoidosta 29.7.2009 annetun lain (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz); BGBl. 2009 I, s. 2542), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä BNatSchG), 20 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Luonnon ja maiseman osia voidaan suojella

– –

4. 26 §:n mukaisesti maisemansuojelualueina

– –”

11 BNatSchG:n 26 §:ssä, jonka otsikko on ”Maisemansuojelualueet”, säädetään seuraavaa:

”(1) Maisemansuojelualueet ovat oikeudellisesti sitovalla tavalla perustettuja alueita, joilla edellytetään erityistä luonnon- ja maisemansuojelua

1. luonnon tasapainon kestävyyden ja toimivuuden tai luonnonvarojen uudistumiskyvyn ja kestävän käytön suojelemiseksi, kehittämiseksi tai palauttamiseksi, mukaan lukien tietyn luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston biotooppien ja elinympäristöjen suojelu

2. maiseman monimuotoisuuden, ominaispiirteiden ja kauneuden tai erityisen kulttuurihistoriallisen merkityksen vuoksi tai

3. koska niillä on erityinen merkitys virkistäytymistoiminnan kannalta.

(2) Maisemansuojelualueilla kielletään erityisesti 5 §:n 1 momentti huomioon ottaen ja yksityiskohtaisempien säännösten mukaisesti kaikki toimenpiteet, joilla muutetaan tällaisten alueiden luonnetta tai jotka ovat niiden erityisen suojelutarkoituksen vastaisia.”

BayNatSchG

12 Luonnonsuojelusta, maisemanhoidosta ja virkistäytymisestä luonnossa 23.2.2011 annetun Baijerin osavaltion lain (Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz); GVBl., s. 82), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä BayNatSchG), 12 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”BNatSchG:n 20 §:n 2 momentin 1, 2, 4, 6 ja 7 kohdan mukaisesti luonnon ja maiseman osien suojelu toteutetaan asetuksin, ellei tässä laissa toisin säädetä. – –”

13 BayNatSchG:n 51 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Toimivaltaisia ovat:

– –

3. piirikunnat [Landkreise] ja piirikuntiin kuulumattomat kunnat [kreisfreien Gemeinden], jotka voivat antaa asetuksia maisemansuojelualueista BNatSchG:n 26 §:n mukaisesti

– –”

Inntal Süd -asetus

14 Maisemansuojelualueesta ”Inntal Süd” 10.4.2013 annetun Rosenheimin piirikunnan asetuksen (Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet ”Inntal Süd”; jäljempänä Inntal Süd -asetus) 1 §:ssä, jonka otsikko on ”Suojelukohde”, säädetään seuraavaa:

”Inn-joen itä- ja länsipuolista maisemaa Kiefersfeldenin kunnassa sijaitsevan, Itävallan vastaisen valtionrajan ja Rosenheimin kaupungin rajan välillä suojellaan maisemansuojelualueena nimellä ’Inntal Süd’.

Inn-joen vesistö, mukaan lukien sen valuma-alue ja tulva-alueet, ovat suojeltuja”.

15 Inntal Süd -asetuksen 3 §:ssä, jonka otsikko on ”Suojelutarkoitus”, säädetään seuraavaa:

”Inntal Südin maisemansuojelualueen tarkoituksena on

1. taata luonnon tasapainon kestävyys; erityisesti säilyttää, edistää ja palauttaa tulvametsiä ja seisovan veden alueita sekä niihin sopeutuneiden tyypillisten eläin- ja kasvilajien ja niiden eliöyhteisöjen elinolosuhteita

2. säilyttää luonnonmaiseman monimuotoisuus, ominaispiirteet ja kauneus; erityisesti vahvistaa jokimaiseman luonnetta ja suojella maaseudun kulttuurimaisemaa

3. säilyttää ja optimoida hydrologisen järjestelmän toiminta, jotta edistetään myös Inn-joen ja sen sivujokien esteetöntä virtausta sekä maaperän pintakerrosten vedensitomiskykyä

4. turvata ja säilyttää yleisön virkistäytymistoiminnan kannalta merkitykselliset maisemalliset tekijät samalla luontoa ja maisemaa mahdollisimman laajasti kunnioittaen sekä ohjata vapaa-ajan liikkumista.”

16 Kyseisen asetuksen 4 §:ssä, jonka otsikko on ”Kiellot”, säädetään seuraavaa:

”Maisemansuojelualueella ovat kiellettyjä kaikki toimet, jotka muuttavat sen luonnetta tai ovat ristiriidassa sille asetetun suojelutarkoituksen (3 §) kanssa.”

17 Mainitun asetuksen 5 §:ssä, jonka otsikko on ”Lupavelvollisuus”, säädetään seuraavaa:

”(1) Landratsamt Rosenheimilta [Rosenheimin piirihallinto], joka on luonnonsuojelusta vastaava alempi viranomainen (BayNatSchG:n 43 §:n 2 momentin 3 kohta), on saatava lupa, jos maisemansuojelualueelle aiotaan

1. rakentaa mikä tahansa laitos (Baijerin rakennuslain (Bayerische Bauordnung) 2 §:n 1 momentti), uudistaa sitä tai muuttaa sen käyttöä, vaikka rakennuslupaa ei tarvittaisi; tähän luokkaan kuuluvat muun muassa seuraavat:

a) rakennukset, esimerkiksi asuin- sekä maa- ja metsätalousrakennukset, vapaa-ajan asunnot, venevajat, uimakopit tai työkaluvajat, myyntipisteet – –

b) aidat ja muut esteet

c) maihinnousulaiturit ja penkereen rakennelmat

d) kaivuu- tai täyttötöistä aiheutuvat maanpinnan muutokset, erityisesti uusien louhosten, sora-, hiekka- ja savenottokuoppien ja muiden kaivausten perustaminen ja hyödyntäminen sekä jätemaakasat. Edellä sanottua ei sovelleta pinta-alaltaan enintään 500 neliömetrin ja korkeudeltaan tai syvyydeltään enintään 0,3 metrin täyttö- ja kaivuutöihin, joiden tarkoituksena on maatalouskäytössä jo olevan pintamaan parantaminen.

2. siltä osin kuin on kyse muista kuin 1 momentissa jo mainituista laitoksista,

a) pystyttää sellaisia kylttejä ja kilpiä, joiden pinta-ala on yli 0,5 neliömetriä, mukaan lukien mainostelineet, kun ne eivät ole asuinkiinteistöjen asukkaiden ja liiketiloissa olevien yritysten nimikylttejä

b) asentaa johtimia, kaapeleita tai putkistoja maanpinnan ylä- tai alapuolelle ja pystyttää pylväitä

c) rakentaa tai muuttaa olennaisesti teitä, kulkureittejä tai alueita, erityisesti leirintäalueita, urheilu- ja leikkikenttiä sekä uintialueita tai vastaavia rakennelmia

d) sijoittaa jakeluajoneuvoja tai pystyttää myyntipisteitä ja myyntiautomaatteja ja harjoittaa niillä toimintaa

3. liikennöidä millä tahansa moottoriajoneuvolla yleiselle liikenteelle avoimien teiden, kulkureittien ja alueiden ulkopuolella sekä pysäköidä kyseisiä ajoneuvoja tällaisille alueille; – –

4. ottaa pintavettä yli yleisesti sallitun käyttörajan tai ottaa pohjavettä, muuttaa vesimuodostumia, niiden rantoja tai pohjaa, veden tulo- tai poistumisvirtausta taikka pohjavedenkorkeutta, perustaa uusia vesimuodostumia tai rakentaa salaojitusjärjestelmiä

5. salaojittaa, kuivata tai jollain muulla tavoin hävittää tai huomattavasti vahingoittaa BNatSchG:n 30 §:ssä ja BayNatSchG:n 23 §:ssä tarkoitettuja ekologisesti erityisen merkittäviä biotooppeja, erityisesti soita, rämeitä, kaislikkoja, suuria saroja kasvavia suoalueita, runsaasti sarakasveja ja vihvilää kasvavia kosteita nurmialueita, siniheinäniittyjä, lähteitä, suometsiä, rämeitä ja tulvametsiä, virtaavasta tai seisovasta vedestä muodostuvia luonnontilaisia tai osittain luonnontilaisia sisävesialueita, mukaan lukien niihin kuuluvat rannat ja luonnontilainen tai osittain luonnontilainen rantakasvillisuus ja laskeutumisalueet, sekä umpeutuvia vesialueita ja säännöllisesti tulvivia alueita; – –

6. kyntää, lannoittaa tai metsittää ketoniittyjä, muuttaa niitä useita satoja vuodessa tuottaviksi niityiksi tai tehdä niistä laidunmaita

7. pyydystää, ottaa kiinni tai tappaa luonnonvaraisia eläimiä tai hävittää niiden lisääntymisalueita tai elinympäristöjä taikka niiden pesiä

8. hakata, kaataa tai muulla tavoin poistaa aukeilla paikoilla ja metsien ulkopuolella sijaitsevia maisemalle tyypillisiä yksittäisiä puita, pensasaitoja, puurivistöjä tai metsiköitä taikka pensaskasvustoa; – –

9. hakata kokonaan tai osittain metsäalueita, istuttaa uutta metsää tai tässä yhteydessä suorittaa yli 0,5 hehtaarin avohakkuita, muuttaa lehti-, seka- tai tulvametsiä valtaosaltaan havumetsiksi tai perustaa erityisviljelmiä (esimerkiksi taimitarhoja)

10. hävittää tai muuttaa olennaisesti vesimuodostumien rannoilla kasvavaa rantakasvillisuutta, kaislikkoa tai ruoikkoa taikka vesikasvillisuutta, tunkeutua kaislikon tai vesikasvillisuusmuodostumien sekaan ja hävittää tai rajoittaa kaislikoita taikka perata ojia kemiallisin menetelmin; – –

11. varastoida jätteitä, rakennusjätettä ja muita esineitä, siltä osin kuin ne eivät jo kuulu jätelainsäädännön soveltamisalaan, muualle kuin sallittuihin paikkoihin, vaikka aikomuksena ei olisi tehdä rakennuslainsäädännössä tarkoitettua pengerrystä

12. leiriytyä tai pysäköidä asuntovaunuja (myös taitettavia perävaunuja) tai moottorikäyttöisiä asuntoautoja muilla kuin hyväksytyillä paikoilla tai sallia tällaista toimintaa

13. nousta tai laskeutua ilmailulaissa (Luftverkehrgesetz) tarkoitetulla ilma-aluksella hyväksyttyjen lentoalueiden ulkopuolella.

(2) Lupa myönnetään, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden säännösten soveltamista, jos suunnitellulla toimenpiteellä ei ole mitään 4 momentissa luetelluista vaikutuksista tai jos nämä vaikutukset voidaan korjata liitännäisillä säännöksillä.

– –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

18 Rosenheimin piirikunta antoi 10.4.2013 Inntal Süd -asetuksen suorittamatta ensin ympäristöarviointia direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti tai ainakin saman direktiivin 3 artiklan 4 kohdan nojalla arviointia sen määrittelemiseksi, onko mainitulla asetuksella todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

19 Mainitulla asetuksella suojellaan pinta-alaltaan noin 4 021 hehtaarin suuruinen alue eli noin 650 hehtaaria vähemmän kuin aikaisemmissa, vuosina 1952 ja 1977 annetuissa asetuksissa, jotka on kumottu kokonaan tai osittain kyseisellä asetuksella.

20 Ympäristönsuojeluyhdistys Bund Naturschutz, joka oli osallistunut Inntal Süd -asetuksen valmisteluun, riitautti kyseisen asetuksen Bayerischer Verwaltungsgerichtshofissa (Baijerin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin, Saksa), joka jätti sen hakemuksen tutkimatta.

21 Bundesverwaltungsgerichtin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) on annettava ratkaisu Bund Naturschutzin alemman oikeusasteen päätöksestä tekemästä Revision-valituksesta.

22 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan valitus voidaan ottaa tutkittavaksi vain, jos Rosenheimin piirikunnalla oli direktiivin 2001/42 nojalla velvollisuus suorittaa ennen Inntal Süd -asetuksen antamista ympäristöarviointi kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti tai ainakin saman direktiivin 3 artiklan 4 kohdan nojalla arviointi sen määrittämiseksi, onko kyseisellä asetuksella todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tällaisessa tapauksessa valitus menestyisi myös asiakysymyksen osalta.

23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo tässä yhteydessä, että Inntal Süd -asetus on direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma.

24 Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on kuitenkin epäselvyyttä ensinnäkin siitä, onko katsottava, että mainitulla asetuksella vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Se toteaa, että vaikka mainitussa asetuksessa säädetään yleisistä kielloista ja lupavelvoitteista lukuisien hankkeiden ja käyttötarkoitusten osalta, siihen ei sisälly erityisiä säännöksiä direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II lueteltujen hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksiä varten, vaan sillä pyritään ensisijaisesti estämään näitä hankkeita tai joka tapauksessa vaikuttamaan siihen, että hankkeet suunnitellaan luonnonsuojelua edistävällä tavalla. Näin ollen herää kysymys siitä, onko suunnitelman tai ohjelman kuulumiseksi direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan tarpeen, että suunnitelma tai ohjelma on laadittu erityisesti näitä hankkeita varten tai että sillä on erityinen yhteys näihin hankkeisiin, vai riittääkö, että suunnitelma tai ohjelma muun muassa sen soveltamisalan laajuuden vuoksi kattaa myös, vaikka vain satunnaisesti, kyseiset hankkeet, mutta näitä hankkeita ei oteta huomioon sellaisenaan eikä niitä koskevia lupia säännellä nimenomaisesti.

25 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, edellyttääkö direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu suunnitelman tai ohjelman ”valmisteleminen” tavoitteen ja tarkoituksen mukaista laatimista jotakin tässä säännöksessä mainittua alaa varten vai riittääkö, että kyseiset suunnitelmat ja ohjelmat vaikuttavat tosiasiallisesti tällaisiin aloihin, kuten maatalouteen, metsätalouteen tai maankäyttöön, vaikka ne on valmisteltu jotain toista kyseisessä säännöksessä mainitsematonta alaa kuten luonnonsuojelua ja maisemanhoitoa varten, kuten on käsiteltävässä asiassa.

26 Kolmanneksi siinä tapauksessa, että olisi katsottava, ettei Rosenheimin piirikunta ollut direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla velvollinen suorittamaan ympäristöarviointia Inntal Süd -asetuksesta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, edellytetäänkö kyseisen direktiivin 3 artiklan 4 kohdan soveltamiseksi myös sitä, että suunnitelman tai ohjelman ja toisaalta hankkeiden välillä on oltava konkreettinen yhteys. Jos tähän vastataan myöntävästi, on tarpeen selventää, kuinka konkreettinen tämän yhteyden on oltava.

27 Tässä tilanteessa Bundesverwaltungsgericht on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiivin 2001/42] 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että puitteet direktiivin [2011/92] liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille vahvistetaan jo silloin, jos luonnon ja maiseman suojelemisesta annettavassa asetuksessa säädetään yleisistä kielloista, joihin liittyy vapautusta koskeva mahdollisuus, sekä lupavelvoitteista, joilla ei ole mitään erityistä yhteyttä [direktiivin 2011/92] liitteissä lueteltuihin hankkeisiin?

2) Onko [direktiivin 2001/42] 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että suunnitelmat ja ohjelmat on valmisteltu maatalouden, metsätalouden, maankäytön ym. aloilla silloin, jos niiden tavoitteena on vahvistaa puitteet nimenomaan yhdelle tai useammalle näistä aloista? Vai riittääkö, jos luonnon ja maiseman suojelemiseksi säädetään yleisistä kielloista ja lupavelvoitteista, jotka on tutkittava useita hankkeita ja käyttötarkoituksia koskevassa lupa- tai hyväksymismenettelyssä ja jotka voivat vaikuttaa välillisesti (’seurannaisvaikutuksena’) yhteen tai useampaan näistä aloista?

3) Onko [direktiivin 2001/42] 3 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille vahvistetaan, jos luonnon ja maiseman suojelemiseksi annettavassa asetuksessa määritetään useiden abstraktisti kuvattujen hankkeiden ja toimenpiteiden osalta suojelualueelle yleisiä kieltoja ja lupavelvoitteita, mutta sen antamisen yhteydessä ei ole ennakoitavissa eikä suunnitteilla konkreettisia hankkeita ja siitä puuttuu siksi erityinen yhteys konkreettisiin hankkeisiin?”

28 Saksan hallitus on vaatinut Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 16 artiklan kolmannen kohdan nojalla, että unionin tuomioistuin kokoontuisi suurena jaostona.

Asian käsittelyn suullisen vaiheen uudelleen aloittamista koskeva pyyntö

29 Bund Naturschutz vaati julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen johdosta unionin tuomioistuimen kirjaamoon 13.10.2021 toimittamallaan kirjelmällä, että asian käsittelyn suullinen vaihe aloitetaan uudelleen unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 83 artiklan mukaisesti.

30 Vaatimuksensa tueksi Bund Naturschutz totesi, että julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa esitetään uusi seikka eli Saksan lainsäädännön muuttaminen asian suullisen käsittelyn jälkeen, mikä on merkityksellinen seikka sen vastauksen kannalta, joka unionin tuomioistuimen on annettava ennakkoratkaisupyyntöön, erityisesti siltä osin, onko annettavan tuomion ajallisia vaikutuksia rajoitettava. Tältä osin Bund Naturschutz viittaa erityisesti kyseisen ratkaisuehdotuksen 120, 122, 129, 130 ja 132 kohtaan.

31 Työjärjestyksensä 83 artiklan mukaan unionin tuomioistuin voi julkisasiamiestä kuultuaan milloin tahansa määrätä asian käsittelyn suullisen vaiheen aloitettavaksi uudelleen erityisesti, jos unionin tuomioistuin katsoo, ettei sillä ole riittävästi tietoa asiasta, tai jos asianosainen on suullisen vaiheen päättyneeksi julistamisen jälkeen vedonnut uuteen seikkaan, joka voi olennaisesti vaikuttaa unionin tuomioistuimen ratkaisuun, taikka jos asia on ratkaistava sellaisella perusteella, josta asianosaisella tai Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa tarkoitetulla osapuolella ei ole ollut tilaisuutta lausua.

32 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuin katsoo kuitenkin julkisasiamiestä kuultuaan, että sillä on kirjallisen käsittelyn ja unionin tuomioistuimessa pidetyn istunnon päätteeksi kaikki asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja että ne uudet tosiseikat, joihin Bund Naturschutz vetoaa, eivät voi olennaisesti vaikuttaa ratkaisuun, joka unionin tuomioistuimen on annettava. Se toteaa lisäksi, että nyt käsiteltävää asiaa ei ole ratkaistava sellaisten argumenttien perusteella, joista osapuolilla ei ole ollut tilaisuutta lausua. Asian käsittelyn suullista vaihetta ei siis ole määrättävä aloitettavaksi uudelleen.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavat huomautukset

33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään unionin tuomioistuimelta, kuuluuko Inntal Süd -asetuksen kaltainen kansallinen toimenpide, jolla pyritään suojelemaan luontoa ja maisemaa ja jossa säädetään tätä varten yleisistä kielloista ja lupavelvoitteista, direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin suunnitelmiin ja ohjelmiin, joista on tehtävä ympäristöarviointi, tai ainakin saman direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuihin suunnitelmiin ja ohjelmiin, joiden osalta jäsenvaltioiden on määriteltävä, onko niillä todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

34 Sekä Rosenheimin piirikunta että pääasian väliintulija Landesanwaltschaft Bayern (Baijerin syyttäjäviranomainen, Saksa) ovat kuitenkin kiistäneet ennakkoratkaisukysymysten perustana olevan lähtökohdan eli sen, että tällainen asetus olisi direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma.

35 Tässä yhteydessä on todettava, että direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdassa määritellään siinä käytetty suunnitelmien ja ohjelmien käsite siten, että niiden on täytettävä kaksi tässä säännöksessä säädettyä kumulatiivista edellytystä eli yhtäältä kyseen on oltava toimista, jotka kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy tai jotka viranomainen valmistelee kansanedustuslaitoksen tai hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä (ensimmäinen edellytys), ja toisaalta kyseen on oltava toimista, joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät (toinen edellytys) (ks. vastaavasti tuomio 25.6.2020, A ym. (Tuulivoimalat – Aalter ja Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, 33 kohta).

36 Nyt käsiteltävässä asiassa ensimmäinen edellytys täyttyy, koska ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Inntal Süd -asetuksen on antanut Rosenheimin piirikunta, joka on paikallinen viranomainen.

37 Toisen edellytyksen osalta on unionin vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsottu, että direktiivissä 2001/42 tarkoitetulla tavalla ”edellytettyinä” on sitä sovellettaessa pidettävä suunnitelmia ja ohjelmia, joiden hyväksymistä on säännelty kansallisilla laeilla tai asetuksilla,

joissa määritetään suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymiseen toimivaltaiset viranomaiset sekä niiden laatimismenettely (tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym., C-567/10, EU:C:2012:159, 31 kohta; tuomio 7.6.2018, Thybaut ym., C-160/17, EU:C:2018:401, 43 kohta ja tuomio 12.6.2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, 34 kohta). Kun otetaan huomioon tämän säännöksen tavoite, jona on korkeatasoisen ympäristönsuojelun takaaminen, ja jotta voidaan säilyttää sen tehokas vaikutus, suunnitelmaa tai ohjelmaa on pidettävä ”edellytettynä”, kun kansallisessa oikeudessa on erityinen oikeusperusta, jonka nojalla toimivaltaiset viranomaiset voivat hyväksyä sen, vaikka tämä hyväksyminen ei olisikaan pakollista (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles ym., C-671/16, EU:C:2018:403, 38–40 kohta).

38 Vaikka Baijerin osavaltion yleinen syyttäjä kiistää tämän oikeuskäytännön perusteltavuuden, on todettava, että unionin tuomioistuin on vahvistanut sen 25.6.2020 antamassaan tuomiossa A ym. (Tuulivoimalat – Aalter ja Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, 36–52 kohta) suoritettuaan täysimääräisen tutkimuksen, joka koski direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdan eri kieliversioiden sanamuotoa, tämän säännöksen asiayhteyttä ja syntyhistoriaa, kyseisen direktiivin tavoitteita ja unionin kansainvälisiä sitoumuksia.

39 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että Inntal Süd -asetus on annettu BNatSchG:n 20 §:n 2 momentin 4 kohdan ja 26 §:n nojalla, kun niitä luetaan yhdessä BayNatSchG:n 12 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen ja 51 §:n 1 momentin 3 kohdan kanssa. Myös toinen edellytys, joka sisältyy direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdan toiseen luetelmakohtaan, vaikuttaa siis täyttyvän.

40 Rosenheimin piirikunta ja Baijerin osavaltion yleinen syyttäjä väittävät kuitenkin, että Inntal Süd -asetuksen kaltainen asetus ei missään tapauksessa ole ”suunnitelma” tai ”ohjelma”, sillä yleiset ja abstraktit säännökset, joissa esitetään rajoittamatonta määrää tilanteita koskevia yleisiä säännöksiä, eivät voi kuulua direktiivin 2001/42 soveltamisalaan.

41 Tältä osin on kuitenkin muistutettava, että kyseisten toimien yleisluontoisuus ei estä niiden katsomista direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdassa tarkoitetuiksi suunnitelmiksi ja ohjelmiksi. Näin on siksi, että tämän säännöksen sanamuodon mukaan suunnitelmien ja ohjelmien käsite voi kattaa normatiiviset toimet, jotka on annettu laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä, mutta direktiivissä ei kuitenkaan ole sellaisia erityisiä säännöksiä politiikoista tai yleisistä säännöksistä, jotka edellyttäisivät rajanvetoa suhteessa direktiivissä tarkoitettuihin suunnitelmiin ja ohjelmiin. Se, että kansallinen toimi on tietyssä määrin abstrakti ja että sen tavoitteena on tietyn maantieteellisen alueen muuntaminen, kuvaa sen ohjelmallista ja suunnitelmallista ulottuvuutta eikä estä sen sisällyttämistä suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen alaan (tuomio 25.6.2020, A ym. (Tuulivoimalat – Aalter ja Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, 61 kohta).

Ensimmäinen ja toinen kysymys

42 Ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että kansallinen toimenpide, jolla pyritään suojelemaan luontoa ja maisemaa ja jossa säädetään tätä varten yleisistä kielloista ja lupavelvoitteista, kuuluu kyseisen säännöksen soveltamisalaan.

43 Aluksi on muistutettava, että direktiivin 2001/42 1 artiklan mukaan kyseisen direktiivin tarkoituksena on taata korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja edistää ympäristönäkökohtien huomioon ottamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä kestävän kehityksen edistämiseksi varmistamalla, että tietyistä suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi tämän direktiivin mukaisesti.

44 Toisaalta kun otetaan huomioon direktiivin 2001/42 tavoitteena oleva korkeatasoisen ympäristönsuojelun takaaminen, säännöksiä, joilla rajataan kyseisen direktiivin soveltamisala, ja erityisesti säännöksiä, joissa määritellään, mitä toimia direktiivi koskee, on tulkittava laajasti (tuomio 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Lisäksi unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että käsitteeseen ”suunnitelmat ja ohjelmat” kuuluvat niiden laatimisen lisäksi niiden muutokset, ja siten pyritään turvaamaan sellaisten määräysten ympäristöarviointi, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia (tuomio 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Tässä yhteydessä direktiivin 2001/42 3 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että ympäristöarviointi on tehtävä tämän direktiivin 3 artiklan 2–4 kohdassa tarkoitetuista suunnitelmista ja ohjelmista, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

47 Mainitun direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla tällainen ympäristöarviointi on tehtävä järjestelmällisesti kaikista suunnitelmista ja ohjelmista, jotka täyttävät kaksi kumulatiivista edellytystä eli joita valmistellaan kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja aloja varten (ensimmäinen edellytys) ja joissa vahvistetaan puitteet direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- ja hyväksymispäätöksille (toinen edellytys).

Direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetty ensimmäinen edellytys

48 Direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan kyseisen säännöksen soveltamisalaan kuuluvat suunnitelmat ja ohjelmat, joita valmistellaan maa-, metsä- ja kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, kaavoitusta tai maankäyttöä varten.

49 Edellytyksestä, jonka mukaan suunnitelmia ja ohjelmia on ”valmisteltava” direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa lueteltuja aloja varten, unionin tuomioistuin on jo katsonut, että tämä edellytys täyttyy, kun kyseinen suunnitelma tai ohjelma koskee jotakin näistä aloista tai siinä on kyse tällaisesta alasta (ks. vastaavasti tuomio 27.10.2016, D’Oultremont ym., C-290/15, EU:C:2016:816, 44 kohta ja tuomio 25.6.2020, A ym. (Tuulivoimalat – Aalter ja Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, 66 kohta).

50 Tässä yhteydessä on huomattava erityisesti, että se seikka, että direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa mainitaan sekä ”kaavoitus” että ”maankäyttö”, osoittaa selvästi, ettei kaavoitusta tai maankäyttöä koskeva ala rajoitu maankäyttöön suppeasti ymmärrettynä eli alueen pilkkomiseen vyöhykkeiksi ja näiden vyöhykkeiden sisällä sallittujen toimintojen määrittämiseen vaan että kyseinen ala kattaa välttämättä laajemman alueen (tuomio 7.6.2018, Thybaut ym., C-160/17, EU:C:2018:401, 48 kohta ja tuomio 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles ym., C-671/16, EU:C:2018:403, 43 kohta).

51 Lisäksi se, että suunnitelman tai ohjelman pääasiallisena tarkoituksena on ympäristönsuojelu, mukaan lukien maisemansuojelu, ei sulje pois sitä, että suunnitelma voi myös ”koskea” jotakin kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa luetelluista aloista ja erityisesti kaavoituksen tai maankäytön alaa tai siinä voi ”olla kyse” tällaisesta alasta (ks. vastaavasti tuomio 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, 20 ja 46 kohta).

52 Sitä paitsi suunnitelmien ja ohjelmien, joita valmistellaan ympäristön suojelemiseksi, ja erityisesti soveltamisalaltaan yleisten toimien, joilla on Inntal Süd -asetuksen tavoin tällainen tavoite, ydinsisältönä on pääsääntöisesti juuri säännellä ihmisten toimintaa, jolla on merkittäviä ympäristövaikutuksia, eli erityisesti direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa luetelluille aloille kuuluvaa toimintaa (ks. esim. tuomio 17.6.2010, Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:355 ja tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103).

53 Kuten julkisasiamies on pääasiallisesti korostanut ratkaisuehdotuksensa 65–67 kohdassa, käsiteltävässä asiassa Inntal Süd -asetus sisältää sääntöjä, jotka koskevat toimia, jotka kuuluvat muun muassa maatalouden (5 §:n 1 momentin 6 kohta), metsätalouden (5 §:n 1 momentin 8 ja 9 kohta), liikenteen (5 §:n 1 momentin 3 ja 13 kohta), vesitalouden (5 §:n 1 momentin 4 kohta) sekä kaavoituksen tai maankäytön (5 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohta) alaan.

54 Näin ollen direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa asetettu ensimmäinen edellytys vaikuttaa täyttyvän, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tarkistettava.

Direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetty toinen edellytys

55 Direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdasta ilmenee, että kyseisessä säännöksessä asetettu toinen edellytys täyttyy silloin, kun yhtäältä kyseisissä suunnitelmissa tai ohjelmissa vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille ja kun toisaalta kyseiset hankkeet kuuluvat direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II lueteltuihin hankkeisiin.

56 Ensinnäkin siitä kysymyksestä, koskeeko Inntal Süd -asetuksen kaltainen asetus direktiivin 2011/92 liitteissä I tai II lueteltuja hankkeita, on todettava, että direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa määritellyn hankkeen käsitteen ei voida katsoa kattavan tiettyjä toimintoja, jotka tämän asetuksen mukaan edellyttävät lupaa ja jotka koskevat esimerkiksi toimintoja ”sijoittaa jakeluajoneuvoja” (5 §:n 1 momentin 2 kohdan d alakohta), ”pyydystää, ottaa kiinni tai tappaa luonnonvaraisia eläimiä” (5 §:n 1 momentin 7 kohta) tai ”nousta tai laskeutua – – ilma-aluksella” (5 §:n 1 momentin 13 kohta). Oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että tällä käsitteellä tarkoitetaan ”töitä tai kajoamista, joilla muutetaan alueen fyysistä olotilaa” (tuomio 9.9.2020, Friends of the Irish Environment, C-254/19, EU:C:2020:680, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 Inntal Süd -asetuksen 4 §:n mukaan maisemansuojelualueella ovat kiellettyjä ”kaikki toimet, jotka muuttavat sen luonnetta tai ovat ristiriidassa sille asetetun suojelutarkoituksen kanssa”, ja saman asetuksen 5 §:n 1 momentissa kuitenkin säädetään, että lupa on saatava muun muassa, jos aiotaan rakentaa tai muuttaa olennaisesti teitä, kulkureittejä tai alueita, erityisesti leirintäalueita, urheilu- ja leikkikenttiä sekä uintialueita tai vastaavia rakennelmia (2 momentin c kohta), muuttaa vesimuodostumia, niiden rantoja tai pohjaa, veden tulo- tai poistumisvirtausta taikka pohjavedenkorkeutta, perustaa uusia vesimuodostumia tai rakentaa salaojitusjärjestelmiä (4 kohta) tai hakata kokonaan tai osittain metsäalueita, istuttaa uutta metsää tai suorittaa yli 0,5 hehtaarin avohakkuita (9 kohta).

58 Tällaiset toiminnot todennäköisesti kuuluvat hankkeisiin, jotka on lueteltu direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II ja erityisesti liitteessä I olevan 7 kohdan b ja c alakohdassa sekä liitteessä II olevien 1 kohdan c ja d alakohdassa, 10 kohdan e ja f alakohdassa ja 12 kohdan d alakohdassa.

59 Lisäksi Inntal Süd -asetuksen 5 §:n 1 momentissa tarkoitetut toiminnat rakentaa mikä tahansa laitos, uudistaa sitä tai muuttaa sen käyttöä todennäköisesti kuuluvat useisiin direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II lueteltuihin hankkeisiin.

60 Toisekseen siitä kysymyksestä, vahvistetaanko Inntal Süd -asetuksen kaltaisella asetuksella puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, on muistettava, että suunnitelmien ja ohjelmien käsite koskee kaikkia toimia, joilla määritellään kyseiseen alaan sovellettavat valvontasäännöt ja -menettelyt ja vahvistetaan siten sellaisen hankkeen tai useiden sellaisten hankkeiden, jolla tai joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus (tuomio 25.6.2020, A ym. (Tuulivoimalat – Aalter ja Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Tällaisella tulkinnalla pyritään turvaamaan sellaisten määräysten ympäristöarviointi, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia (tuomio 25.6.2020, A ym. (Tuulivoimalat – Aalter ja Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa asetetun edellytyksen, jonka mukaan asianomaisessa suunnitelmassa tai ohjelmassa on vahvistettava puitteet direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, on siis katsottava täyttyvän, kun kyseisessä suunnitelmassa tai ohjelmassa vahvistetaan yhden tai useamman tällaisen hankkeen hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus erityisesti tällaisten hankkeiden sijainnin, luonteen, koon tai toimintaedellytysten osalta tai voimavaroja kohdentamalla.

63 Mainittu edellytys ei sitä vastoin täyty sellaisen suunnitelman tai ohjelman osalta, joka tosin koskee direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II lueteltuja hankkeita mutta jossa ei vahvisteta tällaisia kriteerejä tai yksityiskohtaisia sääntöjä.

64 Käsiteltävässä asiassa on ilmeistä, että Inntal Süd -asetuksen 5 §:n 1 momentissa ainoastaan asetetaan lupavaatimus sen 1 artiklassa määritellyllä suojelualueella tietyille toiminnoille ja hankkeille, mukaan lukien direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II lueteltujen hankkeiden kaltaiset hankkeet.

65 On totta, että kyseisessä säännöksessä määritellään tiettyjen hankkeiden osalta se koko, jonka ylittyessä niiden toteuttaminen edellyttää ennakkolupaa. Edes tällaisissa tapauksissa mainitussa säännöksessä ei kuitenkaan säädetä kriteereistä tai yksityiskohtaisista säännöistä mainittujen hankkeiden hyväksymiselle ja toteuttamiselle.

66 Inntal Süd -asetuksen 5 §:n 2 momentin sanamuodosta puolestaan ilmenee, että lupa myönnetään ”sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden säännösten soveltamista”, ja yleisenä edellytyksenä on ainoastaan se, että ”suunnitellulla toimenpiteellä ei ole mitään 4 momentissa luetelluista vaikutuksista tai – – nämä vaikutukset voidaan korjata liitännäisillä säännöksillä”.

67 Tältä osin on lisäksi todettava, että yhtäältä Inntal Süd -asetuksen 4 §:ssä säädetty kielto, joka koskee ”kaikki[a] toim[ia], jotka muuttavat [maisemansuojelualueen] luonnetta tai ovat ristiriidassa sille [kyseisen asetuksen 3 §:ssä] asetetun suojelutarkoituksen – – kanssa”, vastaa olennaisilta osin BNatSchG:n 26 §:n 2 momentissa jo säädettyä.

68 Toisaalta on kiistatonta, että Inntal Süd -asetuksen 3 §:ssä vahvistetaan mainittu suojelutavoite yleisesti mutta ei säädetä täsmällisistä kriteereistä tai yksityiskohtaisista säännöistä, joiden noudattaminen olisi edellytyksenä mainitun asetuksen 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen eri hankkeiden toteuttamista koskevalle luvalle.

69 Näin ollen on niin, että vaikka Inntal Süd -asetuksen antamisella on todennäköisesti tietty vaikutus hankkeiden sijaintiin siten, että niiden toteuttaminen on vaikeampaa sen 1 §:ssä määritellyllä suojelualueella ja toisaalta helpompaa kyseisen alueen ulkopuolella samoin kuin alueilla, jotka kuuluivat ennen kyseisen asetuksen antamista määriteltyyn suojelualueeseen, vaikuttaa siltä, että kyseisessä asetuksessa ei vahvisteta direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II lueteltujen yhden tai useamman hankkeen hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellistä kokonaisuutta, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tarkistettava.

70 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että sen soveltamisalaan ei kuulu kansallinen toimenpide, jolla pyritään suojelemaan luontoa ja maisemaa ja jossa säädetään tätä varten yleisistä kielloista ja lupavelvoitteista mutta jossa ei vahvisteta direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II mainittujen hankkeiden sisältöä, valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevia riittävän yksityiskohtaisia sääntöjä.

Kolmas kysymys

71 Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2001/42 3 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että kansallinen toimenpide, jolla pyritään suojelemaan luontoa ja maisemaa ja jossa tätä varten vahvistetaan yleisiä kieltoja ja lupavelvoitteita, kuuluu kyseisen säännöksen soveltamisalaan.

72 Mainitun säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä, onko sellaisilla muilla kuin direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilla suunnitelmilla ja ohjelmilla, joilla vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätökselle, todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

73 Direktiivin 2001/42 3 artiklan 4 kohdassa säädetty velvollisuus riippuu siis edellytyksestä, joka vastaa kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa asetettua toista edellytystä, eli siitä, että kyseisessä suunnitelmassa tai ohjelmassa on vahvistettava puitteet tulevien hankkeiden hyväksymiselle (ks. vastaavasti tuomio 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, 60 kohta).

74 Kun otetaan huomioon tätä edellytystä koskevat edellä tämän tuomion 60–69 kohdassa esitetyt seikat, kolmanteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 2001/42 3 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että sen soveltamisalaan ei kuulu kansallinen toimenpide, jolla pyritään suojelemaan luontoa ja maisemaa ja jossa tätä varten vahvistetaan yleisiä kieltoja ja lupavelvoitteita mutta jossa ei vahvisteta hankkeiden sisältöä, valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevia riittävän yksityiskohtaisia sääntöjä.

Oikeudenkäyntikulut

75 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 (suuri 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 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että sen soveltamisalaan ei kuulu kansallinen toimenpide, jolla pyritään suojelemaan luontoa ja maisemaa ja jossa säädetään tätä varten yleisistä kielloista ja lupavelvoitteista mutta jossa ei vahvisteta tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU liitteissä I ja II mainittujen hankkeiden sisältöä, valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevia riittävän yksityiskohtaisia sääntöjä.**

2) **Direktiivin 2001/42 3 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että sen soveltamisalaan ei kuulu kansallinen toimenpide, jolla pyritään suojelemaan luontoa ja maisemaa ja jossa tätä varten vahvistetaan yleisiä kieltoja ja lupavelvoitteita mutta jossa ei vahvisteta hankkeiden sisältöä, valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevia riittävän yksityiskohtaisia sääntöjä.**

Allekirjoitukset