Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
17 päivänä marraskuuta 2011 [1]

Asia C-567/10

Inter-Environnement Bruxelles ASBL,
Pétitions-Patrimoine ASBL ja
Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL
vastaan
Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

(Cour constitutionnellen (Belgia) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Direktiivi 2001/42/EY — Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi — Maankäyttösuunnitelman täydelliseen tai osittaiseen kumoamiseen — Suunnitelmat ja ohjelmat, joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät

I Johdanto

1. Belgian Cour constitutionnelle on esittänyt kaksi kysymystä tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin [2] (jäljempänä SOVA-direktiivi; lyhenne SOVA tarkoittaa suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia) soveltamisalasta. Ensiksi se pyytää selvittämään, koskeeko direktiivi ainoastaan suunnitelmien ja ohjelmien laatimista ja muuttamista vai myös niiden kumoamista. Toiseksi se tiedustelee, onko ympäristöarviointi tehtävä ainoastaan sellaisista suunnitelmista ja ohjelmista, joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset *edellyttävät*, vai onko arviointi tarpeen myös, kun suunnitelmien ja ohjelmien laatimisesta on ainoastaan säädetty lainsäädännössä mutta se ei ole pakollista.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY (EYVL L 197, s. 30).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *SOVA-direktiivi*

2. Direktiivin tavoitteet käyvät ilmi erityisesti sen 1 artiklasta:

”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.”

3. Suunnitelmat ja ohjelmat määritellään 2 artiklan a alakohdassa seuraavasti:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’suunnitelmilla ja ohjelmilla’ sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, mukaan lukien Euroopan yhteisön 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.”

4. Direktiivin 3 artiklassa säädetään, mistä suunnitelmista ja ohjelmista ympäristöarviointi on tehtävä. Asian kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti sen 1–5 kohta:

”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/ETY liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, tai

b) – –

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.

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.

6. – –”

B *Belgian lainsäädäntö*

5. Asian kannalta merkitykselliset säännökset sisältyvät Brysselin aluesuunnittelua koskevaan lakiin (Code bruxellois de l’aménagement du territoire, jäljempänä CoBAT). Cour constitutionnelle esittää säännökset seuraavasti:

6. Erityisten maankäyttösuunnitelmien laatimismenettely edellyttää julkista tutkimusta, eri hallintoelinten ja instanssien kuulemista sekä lähtökohtaisesti ympäristöraportin laatimista (CoBAT:in 43–50 §). CoBATin erityisten maankäyttösuunnitelmien laatimista koskevia säännöksiä sovelletaan näiden suunnitelmien muuttamiseen (CoBAT:in 52 §). Säännökset eivät kuitenkaan koske erityisten maankäyttösuunnitelmien kumoamismenettelyä.

7. Pääasiassa käsiteltävät 14.5.2009 annetun määräyksen 25 ja 26 § täydentävät aiemmin voimassa ollutta kunnanvaltuustossa noudatettavaa kumoamismenettelyä menettelyllä, joka sallii Région de Bruxelles-Capitalen hallituksen kumota suunnitelmat, mutta siinäkään ei määrätä ympäristöarvioinnista.

8. CoBAT:in 40 §:n mukaan ”Région de Bruxelles-Capitalen jokainen kunta hyväksyy erityiset maankäyttösuunnitelmat omasta aloitteestaan tai hallituksen määräämän määräajan kuluessa”. Kyseisessä määräyksessä näytetään määrättävän tällaisten suunnitelmien hyväksymisestä. Siinä toistetaan kuitenkin aikaisempi sääntö, jonka synnystä Cour constitutionnelle johtaa sen mahdollisuuden, että velvollisuutta suunnitelmien hyväksymiseen ei ole. Lisäksi se toteaa, että jos kansalaiset pyytävät kunnanvaltuustoa laatimaan erityisen maankäyttösuunnitelman, kunnanvaltuusto voi kieltäytyä laatimasta sitä (CoBAT:in 51 §).

9. Pääasiassa on lisäksi kyse tiettyjen kulttuuriperintöön kuuluvien kohteiden ylläpitosuunnitelmista. Mainitun 14.5.2009 annetun määräyksen 30 §:n c kohdassa ja 101 §:ssä esitetään tällaisia suunnitelmia koskevia määräyksiä. Näitä suunnitelmia voidaan edellyttää ennen CoBAT:ssä vaaditun luvan antamista, ja niitä voidaan laatia hallituksen tai omistajien kolmasosan vaatimuksesta. Ympäristöarviointia ei tarvita.

III Ennakkoratkaisupyyntö

10. Erilaiset kansalaisjärjestöt – Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Pétitions-Patrimoine ASBL ja Atelier de Recherche et d’Action Urbaines ASBL (jäljempänä Inter-Environnement Bruxelles ym.) – vastustavat pääasian oikeudenkäynnissä 14.5.2009 annettua Brysselin määräystä, jossa muutetaan CoBAT:tä useissa kohdissa. Ne huomauttavat muun muassa, että näissä erityisten maankäyttösuunnitelmien kumoamista ja kulttuuriperinnön ylläpitosuunnitelmien laatimista koskevissa muutossäännöksissä ei edellytetä SOVA-direktiivin mukaista ympäristöarviointia.

11. Belgian Cour constitutionnelle on sen vuoksi esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

”1) Onko SOVA-direktiivin 2 artiklan a alakohdassa olevaa ’suunnitelmien ja ohjelmien’ määritelmää tulkittava siten, että sillä jätetään tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle Brysselin aluesuunnittelua koskevan lain 58–63 §:ssä järjestetyn erityisen maankäyttösuunnitelman kumoamismenettelyn kaltainen menettely, joka koskee suunnitelman kumoamista kokonaan tai osittain?

2) Onko saman direktiivin 2 artiklan a alakohdassa oleva sana ’edellyttävät’ ymmärrettävä niin, että sillä jätetään ’suunnitelmien ja ohjelmien’ määritelmän ulkopuolelle Brysselin aluesuunnittelua koskevan lain 40 §:ssä tarkoitettujen erityisten maankäyttösuunnitelmien kaltaiset suunnitelmat, joista on tosin säädetty lainsäännöksissä mutta joiden hyväksyminen ei ole pakollista?”

12. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Inter-Environnement Bruxelles ym., Belgian kuningaskunta, Tšekin tasavalta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä komissio. Kaikki muut paitsi Yhdistynyt kuningaskunta myös osallistuivat 27.10.2011 pidettyyn istuntoon.

IV Oikeudellinen arviointi

13. Tutkin aluksi toista kysymystä, sillä sen tulos voi vaikuttaa ensimmäisen kysymyksen tarpeellisuuteen. Erityisten maankäyttösuunnitelmien kumoaminen, jota käsitellään ensimmäisessä kysymyksessä, voi nimittäin kuulua SOVA-direktiivin soveltamisalaan ainoastaan, jos myös näiden suunnitelmien laatiminen kuuluu SOVA-direktiivin soveltamisalaan. Toisen kysymyksen tarkoituksena on selvittää viimeksi mainittua seikkaa.

A *Toinen kysymys – suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen liittyvän oikeudellisen velvoitteen tarpeellisuus*

14. Toiseen kysymykseen vastaamiseksi on selvitettävä, kuuluvatko SOVA-direktiivin soveltamisalaan suunnitelmat tai ohjelmat, joista on tosin säädetty lainsäädännössä mutta joiden hyväksyminen ei ole pakollista, vai sovelletaanko SOVA-direktiiviä ainoastaan, jos suunnitelman laatimiseen on oikeudellinen velvoite.

15. SOVA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan toisen luetelmakohdan lähes kaikissa kieliversioissa puhutaan suunnitelmista ja ohjelmista, joiden laatimista edellytetään tai joiden laatiminen on pakollista. Lainsäädännössä säännellyt suunnitelmat tai ohjelmat, joiden laatiminen ei ole välttämätöntä, eivät kuulu sen soveltamisalaan. Kuten Yhdistynyt kuningaskunta perustellusti korostaa, unionin tuomioistuin antoi yhdistetyissä asioissa Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie tuomion tältä pohjalta. [3]

16. Ainoastaan italiankielinen versio voidaan ymmärtää toisin. Siinä mainitaan suunnitelmat ja ohjelmat, joista on säädetty (”previsti”) laissa. Niihin voi sisältyä myös toimet, joita tosin säädellään laissa mutta joita ei ole pakko toteuttaa.

17. Unionin säännöksen erikielisiä versioita on kuitenkin tulkittava yhdenmukaisesti. Erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tämän vuoksi lähtökohtaisesti tulkittava sen säännöstön systematiikan ja tarkoituksen mukaan, jonka osa säännös on. [4] Muista kieliversioista poikkeavaa säännöstä on myös tulkittava sen laatijan todellisen tahdon valossa. [5] SOVA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan toisen luetelmakohdan taustasta käy ilmi, että italiankielisen versionkin pitää lainsäätäjän todellisen tahdon mukaisesti koskea ainoastaan suunnitelmia ja ohjelmia, joita edellytetään.

3 — Yhdistetyt asiat C-105/09 ja C-110/09, tuomio 17.6.2010 (Kok., s. I-5611, 35 ja 36 kohta). Ks. myös kyseisissä asioissa 4.3.2010 esittämäni ratkaisuehdotus, 37, 38 ja 41 kohta.

4 — Asia 19/67, van der Vecht, tuomio 5.12.1967 (Kok., s. 462, 473); asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977 (Kok., s. 1999, Kok. Ep. III, s. 485, 13 ja 14 kohta); asia C-56/06, Euro Tex, tuomio 14.6.2007 (Kok., s. I-4859, 27 kohta) ja asia C-426/05, Tele2 Telecommunication, tuomio 21.2.2008 (Kok., s. I-685, 25 kohta).

5 — Asia 29/69, Stauder, tuomio 12.11.1969 (Kok., s. 419, Kok. Ep. I, s. 419, 3 kohta); asia 55/87, Moksel Import und Export, tuomio 7.7.1988 (Kok., s. 3845, 49 kohta); asia C-268/99, Jany ym., tuomio 20.11.2001 (Kok., s. I-8615, 47 kohta); asia C-188/03, Junk, tuomio 27.1.2005 (Kok., s. I-885, 33 kohta) ja yhdistetyt asiat C-261/08 ja C-348/08, Zurita García ja Choque Cabrera, tuomio 22.10.2009 (Kok., s. I-10143, 54 kohta).

18. Komission alkuperäinen ehdotus [6] ja sen muutettu versio [7] eivät sisältäneet sitä ehtoa, että laadittuja suunnitelmia ja ohjelmia on edellytettävä laissa. Kun ehdotus ei mennyt läpi siinä muodossa, komissio ehdotti Belgian ja Tanskan tukemana, että direktiivi koskisi ainakin niitä suunnitelmia ja ohjelmia, ”joista säädetään lainsäädännössä tai jotka perustuvat asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin”. [8] Lainsäätäjä ei kuitenkaan noudattanut näitä ehdotuksia.

19. Neuvosto valaisi lopullista säädöstä, jota parlamentti ei moittinut, myös yhteisen kannan italiankielisessä versiossa siten, että sitä sovelletaan ainoastaan edellytettyihin (”prescritti”) suunnitelmiin ja ohjelmiin. [9] Sen vuoksi myös direktiivin italiankielinen versio on ymmärrettävä siten, että se koskee ainoastaan suunnitelmia tai projekteja, jotka perustuvat oikeudelliseen velvoitteeseen.

20. Kun otetaan huomioon SOVA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan toisen luetelmakohdan sanamuoto ja syntyhistoria, Euroopan unionin ympäristöpolitiikan tärkein tavoite eli korkea suojelun taso (SEU 3 artiklan 3 kohta, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artikla ja SEUT 191 artiklan 2 kohta) sen enempää kuin direktiivin erityistavoitekaan eli sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarviointi, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia (1 artikla), [10] eivät johda toisenlaiseen tulkintaan. Myös suunnitelmilla ja ohjelmilla, jotka eivät perustu oikeudelliseen velvoitteeseen, voi tosin olla merkittäviä, jopa pakollisia suunnitelmia mahdollisesti suurempia ympäristövaikutuksia, mutta lainsäätäjä ei ilmeisesti halunnut kohdistaa ympäristöarviointia niihin.

21. Yhdistynyt kuningaskunta ja Tšekin tasavalta nimeävät tähän ymmärrettävän syyn: olisi pelättävissä, että viranomaiset jättävät laatimatta tällaisia vapaaehtoisia suunnitelmia ympäristöarvioinnin vaivalloisuuden vuoksi. Moni seikka viittaa siihen, että vapaaehtoiset suunnitelmat vaikuttavat enemmän ympäristökysymysten huomioon ottamiseen ja tarjoavat kansalaisille paremman mahdollisuuden osallistua kuin suunnittelusta luopuminen. Arvio saattaa muuttua tulevaisuudessa ympäristöarvioinnin soveltamisesta saatavien myönteisten kokemusten myötä, mutta arviota ei voida muuttaa etukäteen lainsäätäjän kirjatun tahdon vastaisen tulkinnan kautta.

22. Suullisessa käsittelyssä Inter-Environnement Bruxelles ym. vetosivat myös vielä yleisön osallistumiseen, josta säädetään Århusin yleissopimuksen [11] 7 artiklassa ja direktiivin 2003/35/EY [12] 2 artiklassa. Yleissopimuksen mukaan tämä osallistuminen koskee kaikkia ympäristöön liittyviä suunnitelmia ja ohjelmia, mutta yleissopimuksessa ei edellytetä ympäristöraporttia. Jos SOVA-direktiivillä pantaisiin tämä kansainväliseen oikeuteen perustuva velvoite kattavasti täytäntöön unionissa, olisi syy soveltaa sitä yli sen sanamuodon eli kaikkiin ympäristöön liittyviin suunnitelmiin ja ohjelmiin.

23. SOVA-direktiiviin ei kuitenkaan sisälly mitään viittausta siihen, että sillä pyrittäisiin panemaan täytäntöön Århusin yleissopimuksen 7 artikla. Direktiivin 2003/35 kymmenennestä perustelukappaleesta pikemminkin ilmenee, että yleissopimus on tarkoitus tältä osin panna täytäntöön vain sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien osalta, jotka perustuvat unionin oikeuteen ja vain direktiivin 2003/35 tiettyihin toimenpiteisiin mutta tulevaisuudessa kussakin säädöksessä säädettyyn erityiseen sääntelyyn. Direktiivin 2003/35 2 artiklan 5 kohdassa vain ilmaistaan selvästi, että SOVA-direktiivin mukainen ympäristöarviointi riittää yleisön osallistumista koskevien vaatimusten täyttämiseksi. [13]

6 — KOM(96) 511 lopullinen, 4.12.1996 (EYVL 1997, C 129, s. 14).

7 — KOM(1999) 73 lopullinen, 22.2.1999 (EYVL C 83, s. 13).

8 — Neuvoston asiakirja 13800/99, 8.12.1999, s. 5, 5 kohta.

9 — EYVL 2000, C 137, s. 11 (20).

10 — Ks. asia C-295/10, Valčiukienė ym., tuomio 22.9.2011 (Kok., s. I-8819, 46 ja 47 kohta) ja edellä alaviitteessä 3 mainituissa yhdistetyissä asioissa Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie 4.3.2010 esittämäni ratkaisuehdotus (30 kohta).

11 — Yleissopimus tiedon saatavuudesta, yleisön osallistumisesta päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuudesta ympäristöasioissa (EUVL 2005, L 124, s. 4); yhteisö allekirjoitti yleissopimuksen 25.6.1998 Århusissa (Tanska), ja se hyväksyttiin 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1).

12 — Yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta 26.5.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 156, s. 17).

13 — Ks. tästä edellä alaviitteessä 3 mainitut yhdistetyt asiat Terre Wallone ja Inter-Environnement Wallonie, tuomion 37 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

24. Tämän vuoksi Århusin yleissopimuksen 7 artiklan tavoite ei oikeuta tulkitsemaan SOVA-direktiiviä lainsäätäjän havaittavissa olevan tahdon vastaisesti.

25. Edellä esitetystä ei käy ilmi, mitä suunnitelmia ja ohjelmia SOVA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa edellytetään. Cour constitutionnelle ei tosin tiedustele nimenomaisesti sitä, mutta se voi lausua riidanalaisen säännöstön yhteensopivuudesta SOVA-direktiivin kanssa perustellusti vasta, kun myös tähän kysymykseen on vastattu.

26. Cour constitutionnellen lähtökohtana vaikuttaa olevan se, että SOVA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan toisen luetelmakohdan mukaisen velvoitteen pitää *joka* tapauksessa koskea kyseisen suunnitelman tai ohjelman laatimista, jotta SOVA-direktiiviä voidaan soveltaa. Suunnitelmat tai ohjelmat, jotka laaditaan usein vapaaehtoisesti mutta joiden laatimista toisissa tapauksissa edellytetään, eivät tämän lähtökohdan mukaan tarvitse ehdottomasti ympäristöarviointia.

27. Unionin tuomioistuin totesi kuitenkin jo yhdistetyissä asioissa Terre wallonne antamassaan tuomiossa, että SOVA-direktiiviä sovelletaan myös ohjelmiin, jotka on laadittava ainoastaan tietyillä edellytyksillä,[14] kyseisessä konkreettisessa tapauksessa nitraattidirektiivin[15] mukaisiin toimintaohjelmiin. Niiden laatimista edellytetään ainoastaan, jos on olemassa direktiivissä tarkoitettuja pilaantumisalttiita vyöhykkeitä. Jos jäsenvaltioiden viranomaiset laativat vapaaehtoisesti nitraattidirektiivin mukaisia toimintaohjelmia muille vyöhykkeille, SOVA-direktiiviä ei sovelleta niihin.

28. SOVA-direktiivin soveltamiseksi on näin ollen tutkittava kussakin yksittäisessä tapauksessa, edellytetäänkö suunnitelman tai ohjelman laatimista vai laaditaanko se vapaaehtoisesti.

29. Se, edellytetäänkö käsiteltävässä asiassa kyseisten toimien laatimista, jää unionin oikeuden säännösten puuttuessa ratkaistavaksi kansallisen oikeuden nojalla, ja sen voi tehdä sitovasti ainoastaan Cour constitutionnelle. Esimerkiksi CoBAT:in 40 §:stä käy ilmi, että hallitus voi asettaa kunnalle erityisten maankäyttösuunnitelmien laatimista koskevan määräajan. Tällöin suunnitelman laatimiseen voisi olla oikeudellinen velvoite. Oletettavasti sellaista ei ole, jos kansalaiset vaativat suunnitelman laatimista. Kyseinen säännöskin voidaan ymmärtää siten, että vaikka kunnalla on suunnitelman laatimisen määräaikaan liittyvää harkintavaltaa, sen on lähtökohtaisesti laadittava suunnitelma. Ei vaikuta pois suljetulta, että harkintavalta voi asiaa koskevien tosiseikkojen johdosta olla tiukasti rajoitettu.[16]

30. Yhteenvetona voidaan todeta, että SOVA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan ilmaisu ”edellyttävät” on ymmärrettävä siten, ettei kyseinen määritelmä koske suunnitelmia ja ohjelmia, joista säädetään lainsäädännössä mutta joiden laatiminen ei ole pakollista. Kyseinen määritelmä kattaa suunnitelmat tai ohjelmat, jotka voidaan tietyillä ehdoilla laatia vapaaehtoisesti, ainoastaan niissä tapauksissa, joissa laatimiseen liittyy velvollisuus.

B *Ensimmäinen kysymys – suunnitelmien tai ohjelmien kumoaminen*

31. Belgian Cour constitutionnelle haluaa ensimmäisellä kysymyksellään selvittää, sovelletaanko SOVA-direktiiviä suunnitelmien tai ohjelmien kumoamiseen.

14 — Edellä alaviitteessä 3 mainitut yhdistetyt asiat Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie, tuomion 35 kohta.

15 — Vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12.12.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/676/ETY (EYVL L 375, s. 1).

16 — Ks. asia C-392/08, komissio v. Espanja, tuomio 25.3.2010 (Kok., s. I-2537, 14 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

1. Ensimmäiseen kysymykseen vastaamisen tarpeellisuus

32. Tšekin tasavalta katsoo, ettei ensimmäisellä kysymyksellä ole enää merkitystä pääasian kannalta, jos SOVA-direktiivi koskee ainoastaan suunnitelmia ja ohjelmia, joiden hyväksyminen on pakollista. Belgian Cour constitutionnellen toisen ennakkoratkaisukysymyksen lähtökohtana on sen mielestä se, että erityisten maankäyttösuunnitelmien hyväksyminen ei ole CoBATin 40 §:n mukaan pakollista. SOVA-direktiiviä ei näin ollen sovelleta näihin suunnitelmiin, eikä niiden kumoaminen vaadi ympäristöarviointia.

33. Olen kuitenkin jo todennut, että kyseisten suunnitelmien laatimiseen voi tietyissä tapauksissa kuitenkin liittyä velvoite.[17] Kuten komissio korostaa, tämä käy ilmi ennakkoratkaisupyynnön perusteluihin sisältyvästä kansallisen oikeustilan kuvauksesta, vaikka toisen ennakkoratkaisukysymyksen sanamuoto ei näytäkään tukevan sitä.[18] Sen vuoksi ei voida varmuudella sulkea pois, että Cour constitutionnelle tulkitsee kuitenkin kansallisen lainsäädännön kyseiset säännökset oikeudelliseksi velvoitteeksi. Ensimmäistä kysymystä ei myöskään ole esitetty siltä varalta, että toiseen kysymykseen vastataan tietyllä tavalla. Riippumatta toiseen kysymykseen annettavasta vastauksesta ei voida näin ollen todeta, ettei ensimmäisellä kysymyksellä ole ilmeisesti mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai että kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen.[19]

34. Tästä seuraa, että unionin tuomioistuimen olisi vastattava ensimmäiseen kysymykseen.

2. Suunnitelmien ja ohjelmien kumoaminen

35. Ensimmäisen kysymyksen lähtökohtana on se seikka, että SOVA-direktiivin 2 artiklan a alakohta koskee ”suunnitelmia ja ohjelmia – – sekä niitä koskevia muutoksia”, mutta kumoamista ei mainita siinä nimenomaisesti. Erityisesti Belgia ja Yhdistynyt kuningaskunta katsovat, että on mahdotonta pitää kokonaan kumoamista muutoksena.

36. Kuten Cour constitutionnelle, Inter-Environnement Bruxelles ym. ja komissio toteavat, muutoksen käsitettä voidaan aivan hyvin tulkita siten, että se sisältää suunnitelman tai ohjelman kumoamisen. Jokainen muutos koostuu nimittäin lähtökohtaisesti olemassa olevan sääntelyn kumoamisesta ja uuden määrittelemisestä. ”Pelkkä” kumoaminen korvaa sääntelyn sääntelemättömyydellä. Tällöin turvaudutaan yleisempään sääntöön. Sekin on muutos.

37. Näin ollen saksalaisten asemakaavojen kumoamisen jälkeen olisivat voimassa Saksan rakennuslainsäädännön (Baugesetzbuch) säännökset hankkeiden luvallisuudesta taajama-alueilla (34 §) tai niiden ulkopuolella (35 §). Jos suunnitelma kumottaisiin, hankkeiden sääntelykehys muuttuisi.

38. Belgia ja Yhdistynyt kuningaskunta katsovat kuitenkin, että SOVA-direktiivissä viitataan suunnitelmien uusien sisältöjen määrittelemiseen. Ne viittaavat erityisesti siihen, että suunnitelmista ja ohjelmista on direktiivin 3 artiklan 2 ja 4 kohdan mukaan tehtävä ympäristöarviointi, jos niillä vahvistetaan puitteet tietyille hankkeille. Kumoamalla ei luoda tällaisia sisältöjä.

39. SOVA-direktiivin tulkinnassa ei pitäisi olla ratkaisevaa niinkään suppea käsitys sen sanamuodosta kuin 1 artiklan mukainen tavoite, nimittäin sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarviointi, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.[20] Tšekin tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta katsovat tosin, ettei suunnitelmalla tai ohjelmalla voi olla ympäristövaikutuksia kumoamisen jälkeen, mutta tämä käsitys on väärä.

17 — Ks. edellä 29 kohta.

18 — Ks. edellä 8 kohta.

19 — Ks. yhdistetyt asiat C-483/09 ja C-1/10, Gueye, tuomio 15.9.2011 (Kok., s. I-8263, 40 kohta).

20 — Ks. alaviitteen 10 oikeuskäytäntöviittaukset.

40. Siltä osin kuin suunnitelmilla ja ohjelmilla vahvistetaan puitteet hankkeille asettamalla niille esteitä, tällaisten esteiden poistamisella voi nimittäin olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, kuten Cour constitutionnelle osuvasti korostaa.

41. Inter-Environnement Bruxelles ym:iden esittämä esimerkki kuvaa tätä: Erityinen maankäyttösuunnitelma kumottiin 44 000 neliömetrin toimistorakennuksen rakentamisen mahdollistamiseksi, sillä suunnitelmassa sallittiin ainoastaan 20 000 neliömetrin rakennus. Toimistorakennusten hyväksymisen puitteita laajennettiin näin ollen huomattavasti kumoamalla erityinen maankäyttösuunnitelma. On selvää, että tällaisten rajoitusten poistamisella voi olla ympäristövaikutuksia. Suurempi toimistorakennus lisää erityisesti liikennettä, vaatii mahdollisesti enemmän maa-alaa ja voi vaikuttaa enemmän esimerkiksi paikalliseen mikroilmastoon ja vesitalouteen.

42. Jos tällaisten hankkeiden vaikutukset samalla kuuluvat YVA-direktiivin soveltamisalaan,[21] se ei Tšekin tasavallan käsityksen vastaisesti ole esteenä SOVA-direktiivin soveltamiselle. Varsinkaan ei synny velvollisuutta arvioida ympäristövaikutuksia kahteen kertaan, sillä toista arviointia ei tarvita, jos arvioinnin tavoitteet on saavutettu täydellisesti jo ensimmäisessä arvioinnissa.[22] Jos arvioinnit eroavat laajuudeltaan tai sisällöltään, toisen arvioinnin tekeminen on järkevää. Työmäärää voidaan vähentää nimenomaan mainitun esimerkin kaltaisissa tapauksissa, kun suunnitelman tai ohjelman kumoamismenettely yhdistetään hankkeen hyväksymismenettelyyn tai niitä ainakin koordinoidaan.

43. Lisäksi toimenpiteen kumoamiseen liittyvä ympäristökertomus voi olla tarpeeton tai ainakin laajuudeltaan rajoitettu, kun toimenpidettä laadittaessa sitä arvioitiin asianmukaisesti. Ympäristökertomus nimittäin sisältää SOVA-direktiivin liitteessä I olevan b kohdan mukaan ympäristön nykytilaan liittyvät merkitykselliset näkökohdat ja sen todennäköisen kehityksen, jos toimenpidettä ei toteuteta. Kumoamista tutkittaessa on näin ollen otettava olennaisilta osin huomioon tällä välin ympäristön tilassa tapahtuneet muutokset. Yleisön osallistumisesta ei kuitenkaan voida luopua, sillä kannanotto suunnitelman tai ohjelman laatimiseen ei välttämättä vastaa kumoamista koskevaa kannanottoa.

44. Tšekin tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta katsovat, että SOVA-direktiivin soveltaminen suunnitelmien tai ohjelmien kumoamiseen on loppujen lopuksi pois suljettua systematiikkaan liittyvistä syistä. Direktiivin useat säännökset ja johdanto-osan perustelukappaleet viittaavat välineen hyväksymiseen ja valmisteluun. Kumoamista sen sijaan ei hyväksytä eikä valmistella.

45. Tällaisessa perustelussa jätetään kuitenkin huomiotta, että kyseisiä sääntöjä voidaan soveltaa myös suunnitelmien ja ohjelmien kumoamiseen. Toimenpiteen, joksi välinettä SOVA-direktiivin useissa säännöksissä kutsutaan, hyväksymistä vastaa kumoamispäätös. Kumoaminenkin edellyttää ainakin rajallista valmistelua, jonka yhteydessä arvioidaan, missä laajuudessa väline on kumottava. Ympäristöarvioinnin olisi tässä yhteydessä ulotuttava Yhdistyneen kuningaskunnan kannan vastaisesti siihen, miten tiettyjen sisältöjen kumoaminen voi vaikuttaa ympäristöön. Jos siinä yhteydessä havaitaan mahdollisia merkittäviä vaikutuksia, niitä voidaan seurata 10 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

46. Toisin kuin Tšekin tasavalta on suullisessa käsittelyssä esittänyt, vertailu sen kanssa, että toimenpide kumotaan tuomioistuimessa, tai esimerkiksi määräaikaisen suunnitelman kanssa ei horjuta tätä tulosta. Kuten komissio ja Inter-Environnement Bruxelles ym. ovat vakuuttavasti esittäneet, SOVA-direktiivissä ei edellytetä kummassakaan tapauksessa ympäristöarviointia. Tuomioistuimen ratkaisut eivät kuulu 2 artiklan a alakohdassa annetun suunnitelmien ja ohjelmien määritelmän alaisuuteen.[23] Määräaikaisen toimenpiteen määräajan päättymisen on jo oltava osa arviointia toimenpidettä laadittaessa.

21 — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40).

22 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Valčiukienė ym., tuomion 62 kohta.

23 — Vireillä olevassa asiassa C-41/11, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, jossa piakkoin esitän ratkaisuehdotukseni, on kyse perusteluista, jotka on esitettävä, kun tuomioistuin kumoaa toimenpiteen.

47. Suunnitelman tai ohjelman kumoaminen kokonaan tai osittain on sen vuoksi SOVA-direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettu muutos.

3. Suunnitelmien tai ohjelmien muuttamis- tai kumoamisvelvoitteen tarpeellisuus

48. Komissio kysyy lisäksi, kuuluvatko suunnitelmien tai ohjelmien muutokset tai kumoaminen SOVA-direktiivin soveltamisalaan ainoastaan, kun ne perustuvat oikeudelliseen velvoitteeseen.

49. SOVA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan sanamuoto ei ole tässä yhteydessä yksiselitteinen. Erityisesti säännöksen englanninkielistä [24] ja ranskankielistä [25] versiota on helppo tulkita niin, että säännös koskee ainoastaan suunnitelmien ja ohjelmien pakollisia muutoksia.

50. On kuitenkin myös mahdollista ja saksankielisen version [26] muutoksen käsitteeseen sopimattoman verbin ”erstellen” (laatia) käytön johdosta jopa loogista liittää säännöksen osa ”die – – erstellt werden müssen” (joita – – edellyttävät) yksinomaan suunnitelmiin ja ohjelmiin. Tämän tulkinnan mukaan SOVA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan määritelmä koskisi suunnitelmia ja ohjelmia, joita lait edellyttävät, sekä niiden muutoksia.

51. Kieliversioiden poikkeavuudet antavat lisäsyyn tarkastella säännöstön syntyhistoriaa, systematiikkaa ja tarkoitusta. [27]

52. Myös direktiivin syntyhistoria on käsiteltävän kysymyksen kannalta valaiseva. Rajoittuminen ”suunnitelmiin ja ohjelmiin – – sekä niitä koskeviin muutoksiin – – joita – – edellyttävät” sisällytettiin neuvoston yhteisen kannan perustelujen mukaan SOVA-direktiiviin sen selventämiseksi, että ”direktiivi koskee ainoastaan sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, joita lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset edellyttävät”. [28] Lainsäätäjän tavoitteena ei näin ollen ollut rajoittaa soveltamista suunnitelmien ja ohjelmien muutoksiin.

53. Ainoastaan tällainen tulkinta on sitä paitsi vakuuttava SOVA-direktiivin systematiikan ja tavoitteen kannalta.

54. Kuten komissio toteaa direktiivin systematiikasta, suunnitelmien tai ohjelmien muuttamisen tai kumoamisen pitää yleensä tapahtua samassa muodossa kuin niiden laatimisenkin. Sen vuoksi ympäristöarviointia pitäisi käyttää suunnitelmien muuttamisen tai kumoamisen yhteydessä, jos arviointi oli tarpeen laatimisen yhteydessä.

55. Kuten komissio toteaa, voidaan sitä paitsi olettaa, että oikeudellisia velvoitteita suunnitelmien tai ohjelmien muuttamiseen esiintyy harvoin, vaikka kyseisen välineen laatiminen olisi alun perin perustunut oikeudelliseen velvoitteeseen. Sen vuoksi on pelättävissä, että rajoittaminen pakollisiin muutoksiin ja kumoamisiin rajoittaisi merkittävästi ympäristöarvioinnin laajuutta.

56. Rajoittaminen olisi vastoin tavoitetta arvioida sellaiset suunnitelmat ja ohjelmat, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Vaikutuksia eivät aiheuta ainoastaan säännöt, jotka määritellään jo suunnitelmia ja ohjelmia laadittaessa, vaan myös säännöt, jotka lisätään vasta muutosten avulla tai jotka otetaan käyttöön olemassa olevien sääntöjen kumoamisen jälkeen.

24 — ”(P)lans and programmes, – –, as well as any modifications to them – – which are required – –”

25 — ”(L)es plans et programmes, – –, ainsi que leurs modifications – – exigés – –”

26 — ”Pläne und Programme, – –, sowie deren Änderungen, die – – *erstellt* werden müssen” (kursivointi tässä).

27 — Ks. edellä 17 kohta.

28 — Mainittu edellä alaviitteessä 9.

57. Rajoittaminen pakollisiin muutoksiin ja kumoamisiin lisäisi SOVA-direktiivin kiertämistä. Olisi mahdollista laatia suunnitelma tai ohjelma aluksi ”tyhjänä” kuorena ilman sääntöjä, jotka edellyttävät ympäristöarviointia, ja täydentää arkaluonteiset säännöt jälkeenpäin ”vapaaehtoisina” muutoksina, joille ei tarvitse tehdä arviointia.

4. Ensimmäiseen kysymykseen vastaaminen

58. Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava yhteenvetona siten, että suunnitelman tai ohjelman kokonaan tai osittaista kumoamista koskeva menettely on SOVA-direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettu muutos, jos se koskee kyseisessä säännöksessä tarkoitettua suunnitelmaa tai ohjelmaa.

V Ratkaisuehdotus

59. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

1) Suunnitelman tai ohjelman kokonaan tai osittaista kumoamista koskeva menettely on direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettu muutos, jos se koskee kyseisessä säännöksessä tarkoitettua suunnitelmaa tai ohjelmaa.

2) Direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdan ilmaisu ”edellyttävät” on ymmärrettävä siten, ettei kyseinen määritelmä kata suunnitelmia ja ohjelmia, joista säädetään lainsäädännössä mutta joiden laatiminen ei ole pakollista. Kyseinen määritelmä kattaa suunnitelmat tai ohjelmat, jotka voidaan tietyillä ehdoilla laatia vapaaehtoisesti, ainoastaan niissä tapauksissa, joissa laatimiseen liittyy velvollisuus.