# UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

26 päivänä toukokuuta 2011 *

Yhdistetyissä asioissa C-165/09–C-167/09,

joissa on kyse EY 234 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Raad van State (Alankomaat) on esittänyt 29.4.2009 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 30.4.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

**Stichting Natuur en Milieu** (C-165/09),

**Stichting Greenpeace Nederland**,

**aviopari Meijer**,

**E. Zwaag** ja

**F. Pals**

vastaan

**College van Gedeputeerde Staten van Groningen**

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

ja

**Stichting Natuur en Milieu** (C-166/09),

**Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie**,

**Stichting Greenpeace Nederland** ja

**Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne**

vastaan

**College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland**

ja

**Stichting Natuur en Milieu** (C-167/09),

**Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie**,

**Stichting Greenpeace Nederland** ja

**Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne**

vastaan

**College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland**,

**RWE Eemshaven Holding BV**:n, aiemmin RWE Power AG (C-165/09),

**Electrabel Nederland NV**:n (C-166/09),

**College van Burgemeester en Wethouders Rotterdam**in (C-166/09 ja C-167/09) ja

**E.On Benelux NV**:n (C-167/09) osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano (esittelevä tuomari) sekä tuomarit J.-J. Kasel, E. Levits, M. Safjan ja M. Berger,

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 14.10.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Stichting Natuur en Milieu, edustajanaan J. G. Vollenbroek,

– Stichting Greenpeace Nederland, edustajinaan J. G. Vollenbroek ja advocaat B. N. Kloostra,

– Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, edustajanaan J. G. Vollenbroek,

– College van Gedeputeerde Staten van Groningen, asiamiehinään A. Ayal ja W. J. W. Snippe,

– College Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, asiamiehenään B. J. M. Verras,

– RWE Eemshaven Holding BV, aiemmin RWE Power AG, edustajinaan advocaat D. N. Broerse, advocaat J. J. Peelen ja Rechtsanwalt M. Werner,

– E.On Benelux NV, edustajinaan advocaat J. M. Osse, advocaat J. C. A. Houdijk, advocaat A. A. Freriks ja Rechtsanwalt E. Broeren,

– Electrabel Nederland NV, edustajinaan advocaat P. Wytinck, advocaat M. van der Woude ja advocaat M. M. Kaajan,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. M. Wissels, B. Koopman, M. A. M. de Ree ja Y. de Vries,

– Tanskan hallitus, asiamiehinään V. Pasternak Jørgensen, R. Holdgaard ja C. Vang,

– Ranskan hallitus, asiamiehenään S. Menez,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato S. Fiorentino,

– Itävallan hallitus, asiamiehenään E. Riedl,

– Euroopan komissio, asiamiehinään A. Alcover San Pedro ja F. Ronkes Agerbeek,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.12.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY (EYVL L 257, s. 26), sellaisena kuin se oli alkuperäisessä muodossaan ja sellaisena kuin se on kodifioituna ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 15.1.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/1/EY (EUVL L 24, s. 8; jäljempänä IPPC-direktiivi), 9 artiklan sekä tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisista päästörajoista 23.10.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/81/EY (EYVL L 309, s. 22; jäljempänä päästökattodirektiivi) kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevien asioiden olosuhteiden kannalta merkityksellisten säännösten tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty asiassa C-165/09, jossa asianosaisina ovat yhtäältä järjestöt Stichting Natuur en Milieu (jäljempänä Natuur en Milieu) ja Stichting Greenpeace Nederland (jäljempänä Greenpeace) sekä neljä luonnollista henkilöä ja toisaalta College van Gedeputeerde Staten van Groningen (Groningenin maakunnan hallitus) ja joka koskee viimeksi mainitun päätöstä myöntää RWE Eemshaven Holding BV:lle, aiemmalta nimeltään RWE Power AG (jäljempänä RWE), lupa rakentaa sähkövoimalaitos ja harjoittaa toimintaa sillä Groningenin maakunnan alueella, sekä asioissa C-166/09 ja C-167/09, joissa asianosaisina ovat säätiöt Natuur en Milieu, Zuid-Hollandse Milieufederatie (jäljempänä Milieufederatie) ja Nederland Greenpeace ja yhdistys Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne (Voornen ympäristöhaitoista

huolestunneiden kansalaisten yhdistys, jäljempänä VVBV) sekä College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (Etelä-Hollannin maakunnan hallitus) ja joka koskee päätöksiä, joilla tämä viranomainen myönsi yhtiöille Electrabel Nederland NV (jäljempänä Electrabel) ja E.On Benelux NV (jäljempänä E.On) luvat kahden sähkövoimalaitoksen rakentamiseksi ja toiminnan harjoittamiseksi niillä Etelä-Hollannin maakunnan alueella.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *Unionin säännöstö*

IPPC-direktiivi

3 Koska direktiivi 96/61 on kodifioitu ja korvattu IPPC-direktiivillä, seuraavassa viitataan direktiivin 96/61 konsolidoituun versioon, joka ei muuta niiden sisältöä.

4 IPPC-direktiivin johdanto-osan kolmannessa ja yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(3) Viidennessä ympäristöalan toimintaohjelmassa – – asetettiin etusijalle ympäristön pilaantumisen vähentämisen yhtenäistäminen tärkeänä osana kehitystä kohti entistä kestävämpää tasapainoa toisaalta ihmisen toiminnan ja sosiaalis-taloudellisen kehityksen sekä toisaalta luonnonvarojen ja luonnon uusiutumiskyvyn välillä.”

”(9) Ympäristön pilaantumisen vähentämiseen tähtäävien yhtenäistettyjen toimenpiteiden tavoitteena on ilmaan, veteen ja maaperään kohdistuvien päästöjen ehkäiseminen kaikkialla, missä tämä voidaan toteuttaa, jätehallinto mukaan lukien, ja jos se osoittautuu mahdottomaksi, päästöjen supistaminen mahdollisimman vähäisiksi, kokonaisuudessaan korkeatasoisen ympäristönsuojelun saavuttamiseksi.”

5 IPPC-direktiivin 2 artiklan 7 alakohdan mukaan ympäristölaatunormilla tarkoitetaan ”yhteisön lainsäädännössä eriteltyjä vaatimuksia, jotka tietyn ympäristön tai ympäristön tietyn osan on tiettynä ajankohtana täytettävä”.

6 Kyseisen direktiivin 2 artiklan 12 kohdan mukaan ”parhaalla käytettävissä olevalla tekniikalla [tarkoitetaan] tietyn toiminnan ja siinä käytettävien tapojen tehokkainta ja edistyneintä astetta, jolla voidaan osoittaa olevan sellaiset tekniset ja käytännölliset ominaisuudet, jotka soveltuvat periaatteessa käytännön pohjaksi raja-arvoille, joiden tarkoitus on estää, ja milloin se ei ole mahdollista, vähentää yleisesti päästöjä ja vaikutuksia koko ympäristöön”.

7 IPPC-direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet, jotta uutta laitosta ei käytetä ilman tämän direktiivin mukaista lupaa – –”

8 IPPC-direktiivin 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot varmistavat, että lupa käsittää kaikki tarvittavat toimenpiteet 3 ja 10 artiklassa tarkoitettujen vaatimusten täyttämiseksi, jotta varmistetaan ilman, veden ja maaperän suojelu ja saavutetaan näin koko ympäristön suojelun korkea taso.

– –

3. Luvan tulee käsittää päästöjen raja-arvot pilaantumista aiheuttaville aineille, erityisesti liitteessä III luetelluille, joita voidaan päästää kyseisestä laitoksesta merkittäviä määriä suhteessa niiden ominaisuuksiin ja mahdollisuuksiin siirtyä ympäristön osasta (vesi, ilma, maaperä) toiseen. Tarpeen vaatiessa lupa käsittää asiaankuuluvat maaperän ja pohjavesien suojelua sekä laitoksen jätehuoltoa koskevat määräykset. Tarvittaessa raja-arvoja voidaan täydentää tai ne voidaan korvata vastaavilla parametreillä ja teknisillä toimenpiteillä.

– –

4. Päästöjen raja-arvo[jen], vastaav[ien] parametri[en] ja 3 kohdassa tarkoitettujen teknisten toimenpiteiden on perustuttava parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan, ilman määräystä käyttää tiettyä tekniikkaa tai tiettyä teknologiaa kuitenkin siten, että otetaan huomioon kyseisen laitoksen tekniset ominaisuudet, sen maantieteellinen sijainti sekä paikalliset ympäristöolosuhteet, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 10 artiklan soveltamista. Kaikissa tapauksissa lupaehtojen on sisällettävä määräyksiä epäpuhtauksien kaukokulkeutumisesta tai valtioiden rajat ylittävän ympäristön pilaantumisen minimoinnista sekä taattava koko ympäristön korkea suojelun taso.

– –

7. Lupa voi käsittää muita tämän direktiivin toteutumista palvelevia erityisiä määräyksiä jäsenvaltion tai toimivaltaisen viranomaisen asianmukaiseksi katsomassa määrin.

8. Jäsenvaltiot voivat asettaa tiettyjä vaatimuksia tietyille laitosryhmille yleisesti sitovassa muodossa sen sijaan, että niitä sisällytetään yksittäisiin lupaehtoihin, ja edellyttäen, että varmistetaan yhtenäinen lähestymistapa ja vastaava korkea ympäristönsuojelun taso kokonaisuudessaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän direktiivin lupamenettelyn täytäntöönpanovelvoitteen soveltamista.”

9 Direktiivin 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jos jokin ympäristönlaatunormi edellyttää ankarampia ehtoja kuin mitä parhaan käytettävissä olevan tekniikan avulla voidaan saavuttaa, luvassa edellytetään lisäehtoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita toimenpiteitä, joihin voidaan ryhtyä ympäristönlaatunormien noudattamiseksi.”

10 IPPC-direktiivin 19 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Yhteisön yhteisten, tätä direktiiviä soveltamalla määriteltyjen päästöjen raja-arvojen puuttuessa sovelletaan liitteessä II lueteltujen direktiivien mukaisia asianmukaisia ja muiden yhteisön säädösten mukaisia päästöjen raja-arvoja liitteessä I tarkoitettuihin laitoksiin tämän direktiivin mukaisina päästöjen vähimmäisraja-arvoina.”

11 IPPC-direktiivin liitteessä II luetellaan seuraavat direktiivit:

”1. Asbestin aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä ja vähentämisestä 19 päivänä maaliskuuta 1987 annettu neuvoston direktiivi 87/217/ETY

2. Kloorialkalielektrolyysiteollisuuden elohopeapäästöjen raja-arvoista ja laatutavoitteista 22 päivänä maaliskuuta 1982 annettu neuvoston direktiivi 82/176/ETY

3. Kadmiumpäästöjen raja-arvoista ja laatutavoitteista 26 päivänä syyskuuta 1983 annettu neuvoston direktiivi 83/513/ETY

4. Muiden alojen kuin kloorialkalielektrolyysiteollisuuden elohopeapäästöjen raja-arvoista ja laatutavoitteista 8 päivänä maaliskuuta 1984 annettu neuvoston direktiivi 84/156/ETY

5. Heksakloorisykloheksaanipäästöjen raja-arvoista ja laatutavoitteista 9 päivänä lokakuuta 1984 annettu neuvoston direktiivi 84/491/ETY

6. Direktiivin 76/464/ETY liitteen luetteloon I sisältyvien tiettyjen vaarallisten aineiden päästöjen raja-arvoista ja laatutavoitteista 12 päivänä kesäkuuta 1986 annettu neuvoston direktiivi 86/280/ETY

7. Jätteenpoltosta 4 päivänä joulukuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/76/EY

8. Menettelytavoista titaanidioksiditeollisuuden jätteiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämistä ja mahdollista poistamista koskevien ohjelmien yhdenmukaistamiseksi 15 päivänä joulukuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/112/ETY

9. Tiettyjen suurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta 23 päivänä lokakuuta 2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/80/ETY

10. Tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 15 päivänä helmikuuta 2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/11/EY

11. Jätteistä 5 päivänä huhtikuuta 2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/12/EY

12. Jäteöljyhuollosta 16 päivänä kesäkuuta 1975 annettu neuvoston direktiivi 75/439/ETY

13. Vaarallisista jätteistä 12 päivänä joulukuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/689/ETY

14. Kaatopaikoista 26 päivänä huhtikuuta 1999 annettu neuvoston direktiivi 1999/31/EY"

Päästökattodirektiivi

12 Päästökattodirektiivin johdanto-osan 11 ja 12 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"(11) Jäsenvaltiokohtaisten rajojen asettaminen rikkidioksidin (SO2), typen oksidien (NOx), haihtuvien orgaanisten yhdisteiden (VOC) ja ammoniakin (NH3) päästöille on kustannustehokas keino saavuttaa ympäristöalan välitavoitteet. Päästörajat suovat yhteisölle ja jäsenvaltioille liikkumavaraa määriteltäessä, miten näihin tavoitteisiin päästään.

(12) Jäsenvaltioiden olisi vastattava kansallisten päästörajojen noudattamisen edellyttämien toimenpiteiden toteutuksesta. Päästörajojen noudattamisessa tapahtuvaa edistystä on tarpeen arvioida. Sen vuoksi olisi laadittava päästöjen vähentämistä koskevat kansalliset ohjelmat ja toimitettava ne komissiolle. Ohjelmissa olisi oltava tiedot päästörajojen noudattamiseksi hyväksytyistä tai suunnitelluista toimenpiteistä."

13 Päästökattodirektiivin johdanto-osan 19 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tämän direktiivin säännöksiä olisi sovellettava rajoittamatta määrätyistä lähteistä peräisin olevia epäpuhtauspäästöjä sääntelevän yhteisön lainsäädännön ja [direktiivin 96/61] säännösten soveltamista päästöjen raja-arvojen ja parhaan käytettävissä olevan tekniikan käytön osalta.”

14 Päästökattodirektiivin 1 artiklassa säädetään, että direktiivin tavoitteena on rajoittaa happamoittavien ja rehevöittävien epäpuhtauksien ja otsonin esiasteiden päästöjä, jotta parannettaisiin ympäristön ja ihmisten terveyden suojelua happamoitumisen, maaperän rehevöitymisen ja alailmakehän otsonin aiheuttamilta haittavaikutuksilta.

15 Päästökattodirektiivin 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Kansalliset päästörajat”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on vuoden 2010 loppuun mennessä rajattava vuotuiset kansalliset epäpuhtauspäästönsä rikkidioksidin ($SO_2$), typen oksidien ($NO_x$), haihtuvien orgaanisten yhdisteiden (VOC) ja ammoniakin ($NH_3$) osalta määriin, jotka eivät ylitä liitteessä I vahvistettuja päästörajoja, ottaen huomioon 9 artiklassa tarkoitettujen kertomusten perusteella hyväksytyistä yhteisön toimenpiteistä aiheutuvat muutokset.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että liitteessä I vahvistettuja päästörajoja ei ylitetä yhtenäkään vuonna vuoden 2010 jälkeen.”

16 Saman direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on viimeistään 1 päivään lokakuuta 2002 mennessä laadittava ohjelmat 4 artiklassa tarkoitettujen kansallisten epäpuhtauspäästöjen vähentämiseksi asteittain siten, että päästöt ovat vuoteen 2010 mennessä vähintään liitteessä I vahvistettujen kansallisten päästörajojen mukaiset.

2. Kansallisiin ohjelmiin on sisällyttävä tiedot hyväksytyistä ja suunnitelluista politiikoista ja toimenpiteistä sekä määrälliset arviot näiden politiikkojen ja toimenpiteiden vaikutuksista epäpuhtauspäästöihin vuonna 2010. Ennakoitavissa olevat merkittävät muutokset kansallisten päästöjen maantieteellisessä jakaumassa on ilmoitettava.

3. Jäsenvaltioiden on tarvittaessa tarkistettava kansalliset ohjelmansa ja saatettava ne ajan tasalle 1 päivään lokakuuta 2006 mennessä.

4. Jäsenvaltioiden on toimitettava edellä 1, 2 ja 3 kohdan mukaisesti laaditut ohjelmat yleisön ja asianomaisten, esimerkiksi ympäristöalan organisaatioiden, saataville. Yleisölle ja organisaatioille tämän kohdan nojalla annettujen tietojen on oltava selkeitä, ymmärrettäviä ja helposti saatavilla.”

17 Päästökattodirektiivin 7 artiklan 1 ja 2 kohdan sanamuoto on seuraava:

”1. Jäsenvaltioiden on laadittava ja saatettava vuosittain ajan tasalle kansalliset päästökartoitukset ja vuoden 2010 päästöennusteet 4 artiklassa mainittujen epäpuhtauksien osalta.

2. Jäsenvaltioiden on laadittava päästökartoituksensa ja -ennusteensa liitteessä III tarkoitettuja menetelmiä käyttäen.”

18 Direktiivin 8 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on vuosittain 31 päivään joulukuuta mennessä toimitettava 7 artiklan mukaisesti laatimansa kansalliset päästökartoitukset ja vuoden 2010 päästöennusteet komissiolle ja Euroopan ympäristökeskukselle. Niiden on toimitettava lopulliset päästökartoitukset viimeksi päättynyttä vuotta edeltävältä vuodelta ja alustavat päästökartoitukset viimeksi päättyneeltä vuodelta. Päästöennusteissa on annettava määrällisiä tietoja, joilla helpotetaan niiden laatimisessa käytettyjen keskeisten yhteiskunnallistaloudellisten oletusten ymmärtämistä.

2. Jäsenvaltioiden on 31 päivään joulukuuta 2002 mennessä toimitettava komissiolle 6 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti laatimansa ohjelmat.

Jäsenvaltioiden on 31 päivään joulukuuta 2006 mennessä toimitettava komissiolle 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti ajan tasalle saattamansa ohjelmat.”

19 Päästökattodirektiivin liitteessä I säädetään Alankomaiden kuningaskunnan osalta vuoteen 2010 mennessä saavutettavasta päästörajasta, joka on rikkidioksidin osalta 50 kilotonnia ja typen oksidien osalta 260 kilotonnia.

*Kansallinen säännöstö*

20 Direktiivi 96/61 ja IPPC-direktiivi saatettiin osaksi kansallista oikeutta muuttamalla eräitä ympäristöhallintolain (Wet Milieubeheer, jäljempänä WMB) säännöksiä. WMB:n 8.1 §:n 1 momentin b kohdassa kielletään ilman tarkoitukseen myönnettyä lupaa direktiivissä 96/61 – ja sen jälkeen IPPC-direktiivissä – tarkoitetun laitoksen muuttaminen tai laitoksen toiminnan muuttaminen.

21 Erityisesti on syytä todeta, että WMB:n 8.10 §:ssä säädetään, että lupa, joka koskee tällaisen laitoksen rakentamista tai toiminnan harjoittamista sillä, voidaan evätä ainoastaan ympäristönsuojelua koskevista syistä. Saman pykälän 2 momentin a kohdassa täsmennetään, että lupa joka tapauksessa evätään, jos sitä myönnettäessä ei voida varmistaa, että laitoksessa käytetään parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa.

22 WMB:n 8.11 §:n 2 momentin nojalla luvan myöntämiselle voidaan asettaa rajoituksia, jos se on ympäristönsuojelun vuoksi tarpeen.

23 Päästökattodirektiivin täytäntöön panemiseksi ja sen saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä Alankomaiden viranomaiset ovat toteuttaneet useita hankkeita ja toimenpiteitä.

24 Kyseisen direktiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti asunto-, maankäyttö- ja ympäristöasioiden valtiosihteeri (staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) laati ja toimitti komissiolle vuonna 2002 raportin, joka koski kansallista ohjelmaa happamoitumiseen ja laajamittaiseen ilman pilaantumiseen liittyvistä päästörajoista (Rapportage emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2002). Vuonna 2003 hän laati täytäntöönpanomuistion happamoitumiseen

ja laajamittaiseen ilman pilaantumiseen liittyvistä päästörajoista (Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003 Erop of eronder), jossa kuvataan suunnitellut toimenpiteet ja jaetaan kansalliset päästörajat eri toimialoille.

25 Ilman pilaantumista koskevan lain muuttamiseksi 16.6.2005 annettu laki (kansallisia päästörajoja koskevan EY-direktiivin täytäntöönpano) (Wet van 16 juni 2005 tot wijziging van de Wet inzake de luchtverontreiniging (uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds)) ja kansallisia päästörajoja koskevan EY-direktiivin täytäntöönpanosta tehty päätös (Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds) tulivat voimaan 6.7.2005.

26 Päästökattodirektiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti kansallista ympäristöpolitiikkaa koskevaa ohjelmaa muutettiin ja se saatettiin ajan tasalle vuonna 2006. Tätä varten asunto-, maankäyttö- ja ympäristöasioiden ministeri (minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, jäljempänä ministeri) laati raportin happamoitumiseen ja laajamittaiseen ilman pilaantumiseen liittyvistä päästörajoista (Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2006), joka sisältää joukon suunniteltuja oikeudellisia vaatimuksia, verotuksellisia toimenpiteitä ja sitovia sopimuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa Alankomaiden kuningaskunnalle asetettujen päästörajojen noudattaminen 31.12.2010 mennessä.

27 Ministeri asetti 28.6.2007 asunto-, maankäyttö- ja ympäristöasioiden valtiosihteerin laatiman täytäntöönpanomuistion, joka koskee happamoitumiseen ja laajamittaiseen ilman pilaantumiseen liittyviä päästörajoja, perusteella alakohtaisen rikkidioksidia koskevan päästörajan, joka on energia-alan osalta kokonaisuudessaan 13,5 kilotonnia vuodessa riippumatta uusien laitosten käyttöönotosta. Sitova ja täytäntöönpanokelpoinen rikkidioksidia koskeva sopimuspöytäkirja tehtiin 26.6.2008 asianomaisten kansallisten viranomaisten, maakunnallisten viranomaisten (mukaan luettuina

Etelä-Hollannin ja Groningenin viranomaiset) ja kaikkien sähköyhtiöiden välillä, jotta varmistettaisiin, että kaikki sopimuspuolet noudattavat energia-alalla tätä päästörajaa 31.12.2019 saakka ulottuvana ajanjaksona.

28 Typen oksideja koskevien kansallisten päästörajojen osalta Alankomaiden viranomaiset sen sijaan ottivat käyttöön päästöoikeuksien kaupan järjestelmän, joka perustuu suuria teollisuuslaitoksia koskevaan tavoitteeseen, joka on typen oksidien osalta 55 kilotonnia vuonna 2010.

**Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset**

29 Asiassa C-165/09 College van Gedeputeerde Staten van Groningen teki 11.12.2007 päätöksen, jolla se myönsi RWE:lle luvan murskahiiltä ja biomassaa käyttävän sähkövoimalaitoksen rakentamiseen ja toiminnan harjoittamiseen sillä Eemshavenin teollisuusalueella Eemsmondissa.

30 Laitoksen vuotuiset päästöt on arvioitu aikaisintaan vuonna 2012 toteutuvasta käyttöönotosta lähtien 1 454 tonniksi rikkidioksidia, joka on noin 2,9 prosenttia tämän pilaavan aineen kansallisesta päästörajasta.

31 Natuur en Milieu, Greenpeace, aviopari Meijer, E. Zwaag ja F. Pals valittivat päätöksestä Raad van Stateen.

32 Asiassa C-166/09 College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland teki 11.3.2008 päätöksen, jolla se myönsi luvan Electrabelin hankkeelle, joka koskee murskahiiltä ja biomassaa käyttävän sähkövoimalaitoksen rakentamista sekä toiminnan harjoittamista sillä Rotterdamin Missouriwegillä.

33 Aikaisintaan vuonna 2013 käyttöön otettavan laitoksen vuotuinen päästömäärä on arvioitu 580 kilotonniksi rikkidioksidia ja 730 tonniksi typen oksideja, mikä vastaa 1,2:ta ja 0,3:a prosenttia rikkidioksidille ja typen oksideille säädetyistä kansallisista päästörajoista.

34 Natuur en Milieu, Milieufederatie, Greenpeace ja VVBV valittivat luvan myöntämispäätöksestä Raad van Stateen.

35 Asiassa C-167/09 College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland teki 26.10.2007 päätöksen, jolla se myönsi E.On:lle luvan pääasiallisesti hiiltä polttavan Rotterdamin teollisuusalueella Coloradowegillä sijaitsevan uuden sähkövoimalaitoksen osittaista muuttamista varten.

36 Vuotuiset päästöt on arvioitu aikaisintaan vuonna 2012 toteutuvasta käyttöönotosta lähtien 923 tonniksi rikkidioksidia ja 1 535 tonniksi typen oksideja, mikä vastaa 1,8:aa ja 0,6:ta prosenttia rikkidioksidille ja typen oksideille säädetyistä kansallisista päästörajoista.

37 Natuur en Milieu, Milieufederatie, Greenpeace ja VVBV valittivat luvan myöntämispäätöksestä Raad van Stateen.

38 Näissä kolmessa valitusasiassa pääasioiden valittajat ovat vedonneet pääasiallisesti siihen, että kun otetaan huomioon se, ettei päästökattodirektiivillä Alankomaiden kuningaskunnalle säädettyjä päästörajoja saavuteta vuoden 2010 loppuun mennessä, toimivaltaisten viranomaisten ei olisi pitänyt myöntää kyseisiä lupia tai niiden olisi ainakin tullut asettaa luvan myöntämiselle tiukempia edellytyksiä.

39 Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessään Raad van State on yhtä mieltä siitä, että lupien myöntämishetkellä toteutetut politiikat ja toimenpiteet eivät olleet riittäviä, jotta Alankomaat olisi voinut saavuttaa päästökattodirektiivin 4 artiklassa tarkoitetun tavoitteen vuoden 2010 loppuun mennessä.

40 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan ministerin laatima raportti happamoitumiseen ja laajamittaiseen ilman pilaantumiseen liittyvistä päästörajoista, AEA Energy & Environmentin maaliskuussa 2008 laatima raportti päästökattodirektiivin perusteella laadituista kansallisista suunnitelmista sekä Planbureau voor de Leefomgevingin (ympäristönsuunnittelutoimisto) laatima Ympäristön tila 2008 -niminen raportti (Milieubalans 2008) osoittavat, että arvioiden mukaan rikkidioksidin ja typen oksidien kansalliset päästörajat todennäköisesti ylittyvät Alankomaissa vuonna 2010 ilman politiikan muutoksia.

41 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin joutui näin ollen näiden erillisten pääasioiden yhteydessä pohtimaan samanlaisia unionin oikeuteen liittyviä kysymyksiä seuraavin varauksin:

– asiassa C-165/09 kyse on ainoastaan päästökattodirektiivissä säädetystä rikkidioksidin päästörajasta, kun taas asiat C-166/09 ja C-167/09 koskevat myös direktiivissä tarkoitettua typen oksidien päästörajaa

– kun otetaan huomioon kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevien asioiden tosiseikkojen tapahtuma-aika, ensimmäinen asioissa C-165/09 ja C-167/09 esitetty ennakkoratkaisukysymys koskee direktiivin 96/61 9 artiklan tulkintaa, kun taas asiassa C-166/09 ensimmäinen kysymys koskee samaa säännöstä, jonka sanamuoto on pysynyt muuttumattomana, sellaisena kuin se on IPPC-direktiivillä kodifioidussa versiossa.

42 Tässä tilanteessa Raad van State on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle kussakin pääasiassa seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Sisältyykö velvoitteeseen direktiivin mukaisesta tulkinnasta se, että direktiivissä [96/61] (nykyisin [IPPC-direktiivi]) [(asiat C-165/09 ja C-167/09)], [tai IPPC-]direktiivissä [(asia C-166/09)] säädettyjä velvoitteita, jotka on pantu täytäntöön [WMB:llä], voidaan tulkita ja niitä on tulkittava siten, että päätettäessä ympäristölupahakemuksesta [päästökattodirektiivissä] säädetyt rikkidioksidin [(asia C-165/09)] [tai] rikkidioksidin ja typen oksidien kansalliset päästörajat [(asiat C-166/09 ja C-167/09)] on otettava täysimääräisesti huomioon, erityisesti siltä osin kuin kyse on [IPPC-]direktiivin 9 artiklan 4 kohdassa säädetyistä velvoitteista?

2) a) Päteekö jäsenvaltiolle asetettu velvollisuus pidättäytyä toimenpiteistä, jotka vakavasti vaarantavat direktiivissä säädetyn tuloksen saavuttamisen, myös päästökattodirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisenä aikana?

b) Kuuluuko asianomaiselle jäsenvaltiolle tarkasteltavan 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisen ajanjakson aikana positiivisia velvollisuuksia mainitun pidättäytymisvelvollisuuden lisäksi tai sen sijasta, jos päästökattodirektiivin mukainen rikkidioksidin ja/tai typen oksidien kansallinen päästöraja uhkaa ylittyä tai ylittyy kyseisen ajanjakson päätyttyä?

c) Onko vastattaessa kysymyksiin 2 a) ja 2 b) merkityksellistä se, että sellaista laitosta koskevan ympäristölupahakemuksen mukaan, joka osaltaan vaikuttaa päästökattodirektiivin mukaisen rikkidioksidin ja/tai typen oksidien kansallisen päästörajan ylittymiseen tai sen ylittymisen uhkaan, kyseinen laitos otetaan käyttöön aikaisintaan vuonna 2011?

3) a) Onko jäsenvaltion toisessa kysymyksessä esitettyjen velvollisuuksien perusteella evättävä haettu ympäristölupa taikka liitettävä siihen tarkempia määräyksiä tai rajoituksia, jos ei ole olemassa takeita siitä, ettei laitos, jota varten ympäristölupaa on haettu, osaltaan vaikuta päästökattodirektiivin mukaisen rikkidioksidin ja/tai typen oksidien kansallisen päästörajan ylittymiseen tai sen ylittymisen uhkaan? Onko tähän kysymykseen vastattaessa merkitystä sillä, missä määrin laitos osaltaan vaikuttaa päästörajan ylittymiseen tai sen ylittymisen uhkaan?

b) Vai seuraako päästökattodirektiivistä, että jäsenvaltiolla on myös silloin, kun rikkidioksidin ja/tai typen oksidien kansallinen päästöraja ylittyy tai uhkaa ylittyä, harkintavaltaa, jotta se voi saavuttaa direktiivillä tavoitellun tuloksen, siten, että se ei epää lupaa tai liitä siihen tarkempia määräyksiä tai rajoituksia vaan niiden sijasta toteuttaa muita toimenpiteitä, kuten muualla toteutettavia kompensaatiotoimenpiteitä?

4) Voiko yksityinen, siltä osin kuin jäsenvaltiolle kuuluu toisessa ja kolmannessa kysymyksessä tarkoitetun kaltaisia velvoitteita, vedota kansallisessa tuomioistuimessa näiden velvoitteiden noudattamiseen?

5) a) Voiko yksityinen suoraan vedota päästökattodirektiivin 4 artiklaan?

b) Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko kyseiseen artiklaan mahdollista vedota suoraan 27.11.2002 lähtien vai vasta 31.12.2010 lähtien? Onko tähän kysymykseen vastattaessa merkitystä sillä, että ympäristölupahakemuksen perusteella laitos otetaan aikaisintaan käyttöön vuonna 2011?

6) Tarkennetusti kysytään, voiko silloin, jos ympäristöluvan myöntäminen ja/tai muut toimenpiteet osaltaan vaikuttavat päästökattodirektiivissä säädetyn rikkidioksidin ja/tai typen oksidien kansallisen päästörajan ylittymiseen tai sen ylittymisen uhkaan, yksityisellä olla päästökattodirektiivin 4 artiklan perusteella:

a) yleinen oikeus siihen, että asianomainen jäsenvaltio hyväksyy sarjan toimenpiteitä, joiden avulla rikkidioksidin ja/tai typen oksidien vuotuiset kansalliset päästöt rajataan vuoden 2010 loppuun mennessä määriin, jotka eivät ylitä päästökattodirektiivissä säädettyä kansallista päästörajaa, taikka, jos tämä ei onnistu, siihen, että jäsenvaltio toteuttaa sarjan toimenpiteitä, joiden avulla kyseiset päästöt mahdollisimman pian tämän jälkeen rajataan säädettyihin määriin

b) konkreettisesti oikeus siihen, että asianomainen jäsenvaltio toteuttaa erityistoimenpiteitä yksittäisen laitoksen suhteen, esimerkiksi epää luvan taikka liittää siihen tarkempia määräyksiä tai rajoituksia, joiden avulla rikkidioksidin ja typen oksidien vuotuiset kansalliset päästöt rajataan viimeistään vuoden 2010 loppuun mennessä määriin, jotka eivät ylitä päästökattodirektiivissä säädettyä kansallista päästörajaa, taikka, jos tämä ei onnistu, siihen, että jäsenvaltio toteuttaa erityistoimenpiteitä, joiden avulla kyseiset päästöt mahdollisimman pian tämän jälkeen rajataan säädettyihin määriin?

c) Onko kysymyksiin 6 a) ja 6 b) vastattaessa merkitystä sillä, missä määrin laitos osaltaan vaikuttaa tähän ylittymiseen tai sen ylittymisen uhkaan?”

43 Asiat C-165/09, C-166/09 ja C-167/09 on yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 24.6.2009 antamalla määräyksellä yhdistetty kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

**Tutkittavaksi ottaminen**

44 RWE, Electrabel ja E.On katsovat, että esitetyt ennakkoratkaisupyynnöt on jätettävä tutkimatta.

45 Nämä yhtiöt väittävät yhtäältä erityisesti, että päästökattodirektiivin säännösten tulkinnasta esitetyillä kysymyksillä ei ole mitään yhteyttä pääasioiden kohteeseen, sillä ne koskevat ympäristöluvan myöntämistä sellaisten kansallisten sääntöjen perusteella, joilla IPPC-direktiivi saatettiin osaksi kansallista oikeutta, ja toisaalta, että esitetyt kysymykset ovat hypoteettisia, koska vahvistetut kansalliset ohjelmat mahdollistavat sen, ettei Alankomaiden kuningaskunta ylitä rikkidioksidille ja typen oksideille säädettyjä päästörajoja 31.12.2010 jälkeen.

46 E.On katsoo lisäksi, että Raad van State olisi voinut ratkaista sen käsiteltävänä olevat asiat sellaisen jo vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella, joka ei jätä epäselvyyttä kyseessä olevan unionin oikeuden oikeasta soveltamisesta.

47 Tästä on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklassa tarkoitetussa menettelyssä, joka perustuu kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon, yksinomaan kansallinen tuomioistuin on toimivaltainen toteamaan sen ratkaistavaksi saatetun riita-asian tosiseikat ja arvioimaan niitä sekä tulkitsemaan ja soveltamaan kansallista lainsäädäntöä. Samalla tavoin yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella

harkita, ovatko sen unionin tuomioistuimelle esittämät kysymykset tarpeellisia ja onko niillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimen on siten lähtökohtaisesti ratkaistava ne (ks. asia C-145/03, Keller, tuomio 12.4.2005, Kok., s. I-2529, 33 kohta; asia C-119/05, Lucchini, tuomio 18.7.2007, Kok., s. I-6199, 43 kohta ja asia C-11/07, Eckelkamp ym., tuomio 11.9.2008, Kok., s. I-6845, 27 ja 32 kohta).

48 Unionin tuomioistuimella ei ole velvollisuutta antaa ratkaisua etenkään silloin, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen (ks. vastaavasti asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001, Kok., s. I-2099, 39 kohta ja asia C-169/07, Hartlauer, tuomio 10.3.2009, Kok., s. I-1721, 25 kohta).

49 Näin ei kuitenkaan ole nyt käsiteltävissä asioissa.

50 Ennakkoratkaisupyynnöillään Raad van State tiedustelee nimittäin yhtäältä nimenomaan sitä, seuraako IPPC-direktiivistä – ja erityisesti sen 9 artiklasta – johtuvista velvoitteista, että direktiivissä tarkoitettua lupaa (jäljempänä ympäristölupa) myöntäessään toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on otettava huomioon päästökattodirektiivissä säädetyt rikkidioksidin ja typen oksidien kansalliset päästörajat. Näin ollen ei voida katsoa, ettei tämän direktiivin säännösten tulkintaa koskevalla pyynnöllä olisi mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian kohteeseen.

51 Toisaalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii päästökattodirektiivin 4 artiklaan ja sen muihin merkityksellisiin säännöksiin perustuvien jäsenvaltioiden velvoitteiden laajuutta, erityisesti niissä tapauksissa, joissa on vaarana, etteivät jäsenvaltiot noudata direktiivissä säädettyjä rikkidioksidin ja typen oksidien kansallisia päästörajoja. Vaikka kaikki osapuolet eivät ole samaa mieltä niiden teknisten ja tieteellisten tietojen arvioinnista, joihin Raad van State viimeksi mainitun osalta viittaa, ja vaikka tätä vaaraa ei voida sulkea pois, ei vaikuta – ainakaan täysin ilmeisesti – siltä,

että esitetyt kysymykset olisivat hypoteettisia niiden tuomioiden kannalta, jotka kansallisen tuomioistuimen on annettava pääasioissa.

52 E.On:n väitteestä, jonka mukaan nyt käsiteltävissä asioissa esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, joka ilmenee riittävän selvästi unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, on muistettava, että kansallisilla tuomioistuimilla on SEUT 267 artiklan mukaan aina mahdollisuus saattaa tulkintakysymykset unionin tuomioistuimen käsiteltäviksi, jos ne katsovat tämän tarpeelliseksi (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 28/62-30/62, Da Costa ym., tuomio 27.3.1963, Kok., s. 59, Kok. Ep. I, s. 173, 76 kohta; asia 283/81, Cilfit ym., 6.10.1982, Kok., s. 3415, Kok. Ep. VI, s. 537, 15 kohta ja asia C-45/09, Rosenbladt, tuomio 12.10.2010, Kok., s. I-9391, 31 kohta).

53 Tästä seuraa, että ennakkoratkaisupyynnöt on otettava tutkittaviksi.

**Asiakysymys**

*Alustavat toteamukset*

54 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin mainitsee unionin tuomioistuimelle esitetyissä ennakkoratkaisupyynnöissä sekä direktiivin 96/61 että IPPC-direktiivin pääasian tosiseikkojen tapahtuma-ajan mukaan.

55 Koska kuitenkin direktiivin 96/61 9 artikla ja IPPC-direktiivin 9 artikla, joihin ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä viitataan, ovat sanamuodoltaan yhtäpitävät

ja koska niitä on näin ollen tulkittava samalla tavalla (ks. asia C-513/99, Concordia Bus Finland, tuomio 17.9.2002, Kok., s. I-7213, 91 kohta ja asia C-331/04, ATI EAC e Viaggi di Maio ym., Kok., s. I-10109, 20 kohta), unionin tuomioistuin voi antaa kysymyksiin hyödyllisen vastauksen viittaamalla ainoastaan näiden säännösten konsolidoituun versioon.

*Ensimmäinen kysymys*

56 Ensimmäisellä kysymyksellään Raad van State tiedustelee pääasiallisesti sitä, onko IPPC-direktiivin 9 artiklan 1, 3 ja 4 kohtaa tulkittava siten, että myöntäessään ympäristölupaa, joka koskee teollisuuslaitoksen rakentamista ja toiminnan harjoittamista sillä, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on otettava luvan myöntämisehtoina huomioon päästökattodirektiivissä säädetyt rikkidioksidin ja typen oksidien kansalliset päästörajat.

57 Tästä on kaikkien oikeudenkäyntiin osallistuvien jäsenvaltioiden tavoin todettava, ettei näissä IPPC-direktiivin 9 artiklan kohdissa viitata nimenomaisesti tai implisiittisesti näihin päästörajoihin.

58 Artiklan 1 kohdasta on todettava, ettei siinä viitata päästörajoihin, kun siinä velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että ympäristölupa käsittää kaikki tarvittavat toimenpiteet IPPC-direktiivin 3 artiklassa tarkoitettujen vaatimusten täyttämiseksi. Kyseisessä artiklassa säädetään nimittäin vain yhtäältä siitä, että laitosta on käytettävä siten, että ryhdytään kaikkiin asiaankuuluviin pilaantumista estäviin toimenpiteisiin erityisesti käyttämällä parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa, jotta merkittävää pilaantumista ei aiheuteta, ja toisaalta siitä, että jätteiden syntymistä vältetään tai rajoitetaan ympäristövaikutusten vähentämiseksi, että energiankäyttö on tehokasta ja että

tarvittaviin toimenpiteisiin ryhdytään onnettomuuksien ehkäisemiseksi tai niiden seurausten rajoittamiseksi sekä pilaantumisvaaran välttämiseksi ja tuotantoalueen saattamiseksi tyydyttävään tilaan toiminnan lopullisen päättymisen jälkeen.

59 IPPC-direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä saman artiklan 4 kohdan kanssa, ei myöskään ole tällaista viittausta siltä osin kuin säännöksessä asetetaan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille velvollisuus noudattaa tarvittaessa myös direktiivin 10 artiklassa tarkoitettuja lupaehtoja.

60 Viimeksi mainitussa artiklassa säädetään nimittäin erityisesti siitä, että luvassa edellytetään lisäehtoja, jos jokin ”ympäristönlaatunormi” edellyttää ankarampia ehtoja kuin parhaan käytettävissä olevan tekniikan avulla voidaan saavuttaa.

61 IPPC-direktiivin 2 artiklan 7 alakohdan sanamuodosta kuitenkin ilmenee, että näillä normeilla tarkoitetaan sääntöjä, joissa asetetaan ”vaatimuksia, jotka tietyn ympäristön tai ympäristön tietyn osan on tiettynä ajankohtana täytettävä”, ja jotka siten liittyvät suojeltujen tekijöiden laadullisiin piirteisiin.

62 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 63 kohdassa, päästökattodirektiivissä tarkoitetuilla kansallisilla päästörajoilla ei ole tällaisia piirteitä, koska niissä viitataan pilaantumista aiheuttavien aineiden, jotka voidaan päästää ilmaan, kokonaismäärään eikä konkreettisiin laadullisiin vaatimuksiin, jotka koskevat pilaantumista aiheuttavien aineiden pitoisuuksia ja jotka on täytettävä tiettynä hetkenä tietyssä paikassa.

63 IPPC-direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa ei myöskään viitata kyseisiin päästörajoihin. On kuitenkin totta, että säännöksen nojalla ympäristöluvan on käsitettävä päästöjen raja-arvot pilaantumista aiheuttaville aineille, joita voidaan päästää kyseisistä laitoksista ja joihin muun muassa rikkidioksidi ja typen oksidit kuuluvat.

64 Tältä osin IPPC-direktiivin 19 artiklan 2 kohdassa kuitenkin säädetään siitä, että yhteisön päästöjen raja-arvojen puuttuessa laitoksiin sovelletaan ”liitteessä II lueteltujen direktiivien mukaisia asianmukaisia ja muiden yhteisön säädösten” mukaisia raja-arvoja päästöjen vähimmäisraja-arvoina.

65 On kuitenkin yhtäältä todettava, ettei päästökattodirektiiviä mainita liitteen II luettelossa. Toisaalta on niin, että siltä osin kuin päästökattodirektiivissä säädetään kansallisista päästörajoista, jotka koskevat epäpuhtauksien päästämistä ilmaan useista erittelemättömistä lähteistä ja toiminnasta, sitä ei myöskään voida pitää ”muuna yhteisön säädöksenä”, jossa säädetään päästöjen raja-arvoista, koska niillä tarkoitetaan IPPC-direktiivin 2 artiklan mukaisesti ”tietyillä erityisillä parametreillä ilmaistua päästön määrää, pitoisuutta ja/tai tasoa, jota tietyn ajanjakson tai tiettyjen ajanjaksojen kuluessa ei saa ylittää [ja jota] sovelletaan yleensä päästökohdassa päästöjen tullessa laitoksesta ulos”.

66 IPPC-direktiivin 9 artiklan 4 kohdassa ei myöskään viitata implisiittisesti päästökattodirektiivissä tarkoitettuihin päästörajoihin. Yhtäältä säännöksen ensimmäisessä virkkeessä säädetään nimittäin ainoastaan siitä, että päästöjen raja-arvojen on perustuttava parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan, ilman määräystä käyttää tiettyä tekniikkaa tai tiettyä teknologiaa, ja siten, että otetaan huomioon kyseisen laitoksen tekniset ominaisuudet, sen maantieteellinen sijainti sekä paikalliset ympäristöolosuhteet.

67 Toisaalta velvollisuutta, josta säädetään säännöksen toisessa virkkeessä ja jonka mukaan lupaehtojen on sisällettävä määräyksiä epäpuhtauksien kaukokulkeutumisesta tai valtioiden rajat ylittävän ympäristön pilaantumisen minimoinnista sekä taattava koko ympäristön korkea suojelun taso, voidaan tulkita vain itse IPPC-direktiivillä luodun järjestelmän ja erityisesti sen säännön yhteydessä, joka on muotoiltu kyseisen kohdan ensimmäisessä virkkeessä ja jonka mukaan päästöjen raja-arvojen on ehdottomasti perustuttava parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan.

68 On myös lisättävä, että IPPC-direktiivillä, joka annettiin EY 175 artiklan 1 kohdan nojalla EY 174 artiklassa tarkoitettujen unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden ja periaatteiden toteuttamiseksi, ei pyritä täydelliseen yhdenmukaistamiseen. Tässä yhteydessä jäsenvaltioilla säilyy direktiivin 9 artiklan 7 ja 8 kohdan nojalla mahdollisuus säätää muista erityisistä – mahdollisesti tiukemmista – lupaehdoista ja asettaa tiettyjä vaatimuksia tietyille laitosryhmille yleisesti sitovassa muodossa edellyttäen, että varmistetaan yhtenäinen lähestymistapa ja vastaava korkea ympäristönsuojelun taso kokonaisuudessaan.

69 Tämän täsmennyksen jälkeen on kuitenkin todettava, ettei päästökattodirektiivin säännöksissä myöskään aseteta toimivaltaisille kansallisille viranomaisille velvollisuutta ottaa lupaehtona huomioon rikkidioksidin ja typen oksidien kansallisia päästörajoja, kun ne myöntävät ympäristölupaa.

70 Unionin lainsäätäjä on sen sijaan nimenomaisesti todennut päästökattodirektiivin johdanto-osan 19 perustelukappaleessa, että direktiiviä olisi sovellettava ”rajoittamatta [IPPC-direktiivin] säännösten soveltamista päästöjen raja-arvojen ja parhaan käytettävissä olevan tekniikan käytön osalta”, ja se on näin antanut ymmärtää, etteivät päästökattodirektiivin nojalla jäsenvaltioille kuuluvat velvollisuudet voi suoraan vaikuttaa etenkään IPPC-direktiivin 9 artiklasta johtuviin velvollisuuksiin.

71 Tätä tulkintaa tukevat myös näiden kahden direktiivin erilaiset tavoitteet ja yleinen systematiikka.

72 IPPC-direktiivin tarkoitus, joka määritellään pääasiallisesti sen 1 artiklassa, on pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistäminen toteuttamalla kyseisessä artiklassa tarkoitetusta toiminnasta aiheutuvia ilmaan, veteen ja maaperään kulkeutuvia päästöjä ehkäiseviä tai – jos se ei ole mahdollista – vähentäviä toimenpiteitä koko ympäristön suojelun korkean tason saavuttamiseksi. Yhtenäistetty lähestymistapa toteutetaan sovittamalla asianmukaisesti yhteen niitä teollisuuslaitoksia koskevat lupamenettelyt ja -ehdot, joiden pilaamispotentiaali on merkittävä (ks. vastaavasti direktiivistä 96/61 asia C-473/07, Association nationale pour la protection des eaux et rivières ja OABA, tuomio 22.1.2009, Kok., s. I-319, 25 ja 26 kohta).

73 Kuten myös komission 21.12.2007 päivätyssä tiedonannossa neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – nimeltään Kohti parempaa teollisuuden päästöjen hallintapolitiikkaa (KOM(2007) 844 lopullinen) – tässä yhteydessä todetaan, IPPC-direktiivissä vahvistetaan lupamenettelyjä ja suurten teollisuuslaitosten valvontaa koskevat periaatteet, jotka perustuvat yhtenäistettyyn lähestymistapaan ja parhaan käytettävissä olevan tekniikan käsitteeseen eli menetelmiin, jotka ovat kustannus-hyötysuhteeltaan tehokkaimpia korkeaa ympäristönsuojelun tasoa tavoiteltaessa.

74 Sitä vastoin päästökattodirektiivin tarkoituksena on sen 1 ja 2 artiklasta ilmenevällä tavalla rajoittaa mistä tahansa lähteestä peräisin olevien happamoittavien ja rehevöittävien epäpuhtauksien ja otsonin esiasteiden päästöjä, jotta parannettaisiin ympäristön ja ihmisten terveyden suojelua, ja pitkän aikavälin tavoitteena on estää kriittisten tasojen ja kuormitusten ylittyminen.

75 Kuten päästökattodirektiivin 4 artiklasta sekä sen johdanto-osan 11 ja 12 perustelukappaleesta lisäksi selvästi ilmenee, direktiivi perustuu puhtaasti ohjelmalliseen lähestymistapaan, jonka perusteella jäsenvaltiolla on laaja harkintavalta kaikkien pilaavia lähteitä koskevien kansallisten ohjelmien yhteydessä hyväksyttävien tai suunniteltavien politiikkojen ja toimenpiteiden valinnassa, jotta ne voivat vähentää asteittain ja rakenteellisesti erityisesti rikkidioksidin ja typen oksidien päästöjen määriä siten, että vuoden 2010 loppuun mennessä direktiivin liitteessä I tarkoitettuja päästörajoja ei ylitetä. Tästä seuraa, että direktiivissä asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ei suoraan vaikuta ympäristöluvan myöntämismenettelyihin.

76 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että IPPC-direktiivin 9 artiklan 1, 3 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että myöntäessään pääasioissa kyseessä olevien kaltaista ympäristölupaa, joka koskee teollisuuslaitoksen rakentamista ja toiminnan harjoittamista sillä, jäsenvaltioiden ei ole otettava luvan myöntämisehtoina huomioon päästökattodirektiivissä säädettyjä rikkidioksidin ja typen oksidien kansallisia päästörajoja, mutta niiden on noudatettava päästökattodirektiivistä johtuvaa velvoitetta hyväksyä tai suunnitella kansallisten ohjelmien yhteydessä asiaankuuluvia ja johdonmukaisia politiikkoja ja toimenpiteitä, joilla voidaan kokonaisuutena vähentää erityisesti näiden epäpuhtauspäästöjen määrä siten, että vuoden 2010 loppuun mennessä direktiivin liitteessä I tarkoitettuja päästörajoja ei ylitetä.

*Toinen ja kolmas kysymys*

77 Toisella ja kolmannella kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti yhtäältä sitä, millaisia velvollisuuksia päästökattodirektiivistä aiheutuu jäsenvaltioille 27.11.2002 – jolloin direktiivin täytäntöönpanolle asetettu määräaika päättyi – ja 31.12.2010 – jolloin

jäsenvaltioiden on noudatettava direktiivissä säädettyjä päästörajoja – välisenä ajanjaksona. Toisaalta se pohtii, voitaisiinko näiden velvollisuuksien vuoksi katsoa, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on kieltäydyttävä myöntämästä ympäristölupaa, rajoitettava sen myöntämistä tai toteutettava erityisiä kompensaatiotoimenpiteitä siinä tapauksessa, että päästökattodirektiivissä säädetyt rikkidioksidin ja typen oksidien kansalliset päästörajat ylittyvät tai uhkaavat ylittyä.

Velvollisuus pidättäytyä toimenpiteistä, jotka vakavasti vaarantavat direktiivissä säädetyn tuloksen saavuttamisen

78 Alustavasti on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa jäsenvaltioiden, joille direktiivi on osoitettu, on pidättäydyttävä toteuttamasta toimenpiteitä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan kyseisessä direktiivissä säädetyn tuloksen saavuttamisen (asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997, Kok., s. I-7411, 45 kohta; asia C-14/02, ATRAL, tuomio 8.5.2003, Kok., s. I-4431, 58 kohta sekä yhdistetyt asiat C-261/07 ja C-299/09, VTB-VAB ja Galatea, tuomio 23.4.2009, Kok., s. I-2949, 38 kohta). Koska pidättäytymisvelvollisuus koskee kaikkia kansallisia viranomaisia (ks. asia C-212/04, Adeneler ym., tuomio 4.7.2006, Kok., s. I-6057, 122 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), sen on katsottava viittaavan sellaisten yleisten tai erityisten toimenpiteiden toteuttamiseen, joista tällainen vaarantuminen voi johtua.

79 Pidättäytymisvelvollisuus sitoo SEU 4 artiklan 3 kohdan ja SEUT 288 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltioita myös siirtymäkautena, jonka aikana jäsenvaltioilla on lupa jatkaa kansallisten järjestelmiensä soveltamista, vaikka ne eivät olisi mainitun direktiivin mukaisia (ks. asia C-316/04, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, tuomio 10.11.2005, Kok., s. I-9759, 42 kohta ja asia C-138/05, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, tuomio 14.9.2006, Kok., s. I-8339, 42 kohta).

80 Tästä seuraa, että tällaista velvollisuutta on noudatettava myös päästökattodirektiivin 4 artiklassa tarkoitettuna siirtymäkautena, jonka kuluessa jäsenvaltiot voivat vielä olla noudattamatta direktiivin liitteessä I tarkoitettuja kansallisia päästömääriä. Kansallisen tuomioistuimen on varmistettava, että tätä velvollisuutta noudatetaan niiden säännösten ja toimenpiteiden osalta, joiden lainmukaisuutta se tutkii (ks. vastaavasti em. asia Inter-Environnement Wallonie, tuomion 46 kohta).

81 Tästä on kuitenkin todettava, että tällaisen varmistamisen on välttämättä perustuttava kokonaisarviointiin, jossa otetaan huomioon kaikki kyseessä olevan valtion alueella sovellettavat politiikat ja toimenpiteet.

82 Kun nimittäin otetaan huomioon päästökattodirektiivillä luotu järjestelmä ja erityisesti siinä omaksuttu ohjelmallinen lähestymistapa, joka on mainittu edellä tämän tuomion 75 kohdassa, jäsenvaltio voisi vakavasti vaarantaa direktiivissä säädetyn tuloksen saavuttamisen ainoastaan hyväksymällä sellaisten politiikkojen ja toimenpiteiden kokonaisuuden, jotka – kun otetaan erityisesti huomioon niiden tosiasialliset vaikutukset ja ajallinen kesto – pitävät yllä tai aiheuttavat tilanteen, joka on kriittinen kaikista pilaamislähteistä ilmaan päästettyjen päästöjen kokonaismäärän suhteen ja joka näin väistämättä vaarantaa direktiivin liitteessä I tarkoitettujen päästörajojen noudattamisen vuoden 2010 lopussa, sekä toteuttamalla tätä kokonaisuutta (ks. analogisesti em. asia Inter-Environnement Wallonie, tuomion 47 ja 49 kohta).

83 Tästä seuraa, että yksittäinen erityistoimenpide, joka koskee ainoastaan yhtä rikkidioksidin ja typen oksidien lähdettä ja muodostaa sellaisen ympäristöluvan myöntämispäätöksen, joka koskee teollisuuslaitoksen rakentamista ja toiminnan harjoittamista sillä, ei vaikuta sellaiselta toimenpiteeltä, joka voisi yksinään vakavasti vaarantaa päästökattodirektiivissä säädetyn tuloksen eli näistä pilaamislähteistä ilmaan päästettyjen päästöjen rajoittamisen siten, että vuotuiset kokonaismäärät eivät ylitä kansallisia päästörajoja viimeistään vuonna 2010. Näin on erityisesti silloin, kun pääasioissa tarkasteltavan kaltaisissa olosuhteissa kyseessä oleva laitos on tarkoitus ottaa käyttöön aikaisintaan vuoden 2012 aikana.

Jäsenvaltioita 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisenä siirtymäkautena koskevat positiiviset velvollisuudet

84 Selvitettäessä sitä, onko jäsenvaltioilla – ja jos on, millaisia – positiivisia velvollisuuksia 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisenä siirtymäkautena, on muistettava vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenevän, että jäsenvaltiolle on SEUT 288 artiklan kolmannessa kohdassa ja direktiivissä itsessään asetettu pakottava velvollisuus ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin direktiivissä säädetyn tuloksen saavuttamiseksi (asia 152/84, Marshall, tuomio 26.2.1986, Kok., s. 723, Kok. Ep. VIII, s. 457, 48 kohta; asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996, Kok., s. I-5403, 55 kohta ja em. asia Inter-Environnement Wallonie, tuomion 40 kohta).

85 Tästä velvollisuudesta seuraa, että jäsenvaltioiden on direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan kuluessa ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta varmistetaan direktiivissä säädetyn tuloksen saavuttaminen määräajan päättyessä (em. asia Inter-Environnement Wallonie, tuomion 44 kohta). Tämä koskee myös päästökattodirektiivin 4 artiklassa tarkoitetun kaltaista siirtymäkautta.

86 Tästä on todettava, että itse päästökattodirektiivissä jäsenvaltioille asetetaan tiettyjä tätä ajanjaksoa koskevia positiivisia velvollisuuksia, jotka koskevat erityisesti sellaisen yleisen toimenpidestrategian määrittelemistä, jolla vähennetään asteittain – ja vuoden 2010 loppuun mennessä – kyseessä olevien epäpuhtauksien vuotuisia päästöjä siten, etteivät ne ylitä direktiivin liitteessä I asetettuja päästörajoja.

87 Tarkemmin sanottuna päästökattodirektiivin 6 artiklan ja 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on viimeistään 1. lokakuuta 2002 mennessä laadittava sekä tarvittaessa tarkistettava ja saatettava ajan tasalle 1. lokakuuta 2006 mennessä kyseessä olevien päästöjen asteittaista vähentämistä koskevat ohjelmat, jotka niiden on toimitettava yleisön ja asianomaisten organisaatioiden saataville antamalla selkeitä, ymmärrettäviä ja helposti saatavilla olevia tietoja ja jotka niiden on toimitettava

komissiolle säädetyssä määräajassa. Päästökattodirektiivin 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa sekä 8 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille asetetaan myös velvollisuus laatia ja saattaa ajan tasalle vuosittain näitä päästöjä koskevat kansalliset päästökartoitukset ja vuoden 2010 kansalliset päästöennusteet. Lopulliset päästökartoitukset viimeksi päättynyttä vuotta edeltävältä vuodelta, alustavat päästökartoitukset viimeksi päättyneeltä vuodelta sekä vuoden 2010 kansalliset päästöennusteet on toimitettava komissiolle ja Euroopan ympäristökeskukselle vuosittain 31. joulukuuta mennessä (ks. vastaavasti asia C-273/08, komissio v. Luxemburg, tuomio 18.12.2008, Kok., s. I-00194, 2 ja 11 kohta).

88 Kansallisten ohjelmien konkreettisesta sisällöstä on kuitenkin tämän tuomion 75 kohdassa todetulla tavalla katsottava, että jäsenvaltioilla päästökattodirektiivin nojalla oleva laaja harkintavalta on esteenä sille, että jäsenvaltioille asetetaan ohjelmien suunnitteluun liittyviä rajoituksia ja että jäsenvaltioiden olisi siten hyväksyttävä tai jätettävä hyväksymättä erityisiä toimenpiteitä tai hankkeita muista kuin strategisiin arviointeihin liittyvistä syistä, joissa otetaan kokonaisuutena huomioon tosiseikat sekä erilaiset asiaan liittyvät yleiset ja yksityiset edut.

89 Se, että mahdollisesti asetetaan tämänkaltaisia edellytyksiä, olisi unionin lainsäätäjän tahdon vastaista, sillä unionin lainsäätäjä pyrkii nimenomaisesti siihen, että jäsenvaltiot voivat varmistaa tietynlaisen tasapainon erilaisten asiaan liittyvien etujen välillä. Lisäksi se johtaisi kohtuuttomien vaatimusten asettamiseen jäsenvaltioille ja olisi tästä syystä vastoin SEU 5 artiklassa tarkoitettua suhteellisuusperiaatetta, johon viitataan nimenomaisesti päästökattodirektiivin johdanto-osan 13 perustelukappaleessa, jossa edellytetään, että kyseessä olevan säännöstön legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin oikeuden säännöksessä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. yhdistetyt asiat C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04, ABNA ym., tuomio 6.12.2005, Kok., s. I-10423, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-58/08, Vodafone ym., tuomio 8.6.2010, Kok., s. I-4999, 51 kohta).

90 Tässä tilanteessa tästä seuraa, että 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisenä siirtymäkautena jäsenvaltioilla ei ole SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan ja itse päästökattodirektiivin nojalla velvollisuutta kieltäytyä pääasioissa kyseessä olevien kaltaisen ympäristöluvan myöntämisestä tai asettaa sille rajoituksia eikä velvollisuutta toteuttaa jokaisen tällaisen myönnetyn luvan osalta erityisiä kompensaatiotoimenpiteitä, ja näin on myös siinä tapauksessa, että rikkidioksidin ja typen oksidien kansalliset päästörajat ylittyvät tai uhkaavat ylittyä.

91 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen ja kolmanteen kysymykseen on vastattava, että päästökattodirektiivin 4 artiklassa säädettynä 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisenä siirtymäkautena

– jäsenvaltioiden on SEU 4 artiklan 3 kohdan, SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan ja päästökattodirektiivin nojalla pidättäydyttävä toteuttamasta toimenpiteitä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan kyseisessä direktiivissä säädetyn tuloksen saavuttamisen

– se, että jäsenvaltiot toteuttavat erityistoimenpiteen, joka koskee ainoastaan yhtä rikkidioksidin ja typen oksidien lähdettä, ei vaikuta sellaiselta toimenpiteeltä, joka voisi yksinään vakavasti vaarantaa päästökattodirektiivissä säädetyn tuloksen saavuttamisen. Kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, onko näin niiden pääasioissa kyseessä olevien päätösten osalta, jotka koskevat ympäristöluvan myöntämistä teollisuuslaitoksen rakentamiseksi ja toiminnan harjoittamiseksi sillä

– jäsenvaltioiden on SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan sekä päästökattodirektiivin 6 artiklan, 7 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 8 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla yhtäältä laadittava ja tarvittaessa tarkistettava ja saatettava ajan tasalle rikkidioksidin ja typen oksidien kansallisten päästöjen asteittaista vähentämistä koskevat ohjelmat, jotka niiden on toimitettava yleisön ja asianomaisten organisaatioiden

saataville antamalla selkeitä, ymmärrettäviä ja helposti saatavilla olevia tietoja ja jotka niiden on toimitettava komissiolle säädetyssä määräajassa, ja toisaalta laadittava ja saatettava ajan tasalle vuosittain näitä päästöjä koskevat kansalliset päästökartoitukset ja vuoden 2010 kansalliset päästöennusteet, jotka niiden on toimitettava komissiolle ja Euroopan ympäristökeskukselle säädetyssä määräajassa

– jäsenvaltioilla ei ole SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan ja itse päästökattodirektiivin nojalla velvollisuutta kieltäytyä pääasioissa kyseessä olevien kaltaisen ympäristöluvan, joka koskee teollisuuslaitoksen rakentamista ja toiminnan harjoittamista sillä, myöntämisestä tai asettaa sille rajoituksia, eikä velvollisuutta toteuttaa jokaisen tällaisen myönnetyn luvan osalta erityisiä kompensaatiotoimenpiteitä, ja näin on myös siinä tapauksessa, että rikkidioksidin ja typen oksidien kansalliset päästörajat ylittyvät tai uhkaavat ylittyä.

*Neljäs, viides ja kuudes kysymys*

92 Neljännellä, viidennellä ja kuudennella kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti sitä, voiko – ja jos voi, missä määrin – yksityinen suoraan vedota kansallisissa tuomioistuimissa velvollisuuksiin, joista säädetään päästökattodirektiivin 4 ja 6 artiklassa.

93 Tästä on aluksi todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan aina, kun direktiivin säännökset ovat sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, yksityiset voivat vedota niihin jäsenvaltiota vastaan, jos jäsenvaltio ei ole saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä määräajassa tai jos direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä virheellisesti (ks. mm. yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90,

Francovich ym., tuomio 19.11.1991, Kok., s. I-5357, Kok. Ep. XI, s. I-467, 11 kohta; asia C-62/00, Marks & Spencer, tuomio 11.7.2002, Kok., s. I-6325, 25 kohta ja yhdistetyt asiat C-397/01-C-403/01, Pfeiffer ym., tuomio 5.10.2004, Kok., s. I-8835, 103 kohta).

94 Kuten unionin tuomioistuin on useissa yhteyksissä muistuttanut, SEUT 288 artiklan kolmannessa kohdassa direktiiville annetun pakottavan luonteen kanssa olisi ristiriidassa se, että henkilöt, joita asia koskee, eivät lähtökohtaisesti voisi vedota direktiivillä asetettuun velvollisuuteen. Mainittu näkökohta pätee aivan erityisesti direktiiviin, jonka tavoitteena on ilmansaasteiden hallitseminen ja vähentäminen ja jonka tarkoituksena on siis kansanterveyden suojelu (ks. asia C-237/07, Janecek, tuomio 25.7.2008, Kok., s. I-6221, 37 kohta).

95 Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava, että unionin oikeuden säännös on ehdoton, jos siinä säädetään velvollisuus, johon ei ole liitetty minkäänlaisia ehtoja ja jonka täytäntöönpano tai vaikutukset eivät riipu sen enempää unionin toimielinten kuin jäsenvaltioidenkaan antamista säädöksistä tai tekemistä päätöksistä (ks. mm. asia 28/67, Molkerei-Zentrale Westfalen v. Lippe, tuomio 3.4.1968, Kok., s. 211, Kok. Ep. I, s. 335 ja asia C-236/92, Comitato di coordinamento per la difesa della cava ym., tuomio 23.2.1994, Kok., s. I-483, 9 kohta).

96 Päästökattodirektiivin 4 artiklasta on kuitenkin todettava, ettei se täytä edellä mainittuja tunnusmerkkejä.

97 Kun nimittäin artiklaa tarkastellaan asiayhteydessään, se on puhtaasti ohjelmallinen, koska siinä mainitaan vain saavutettava tavoite ja jätetään jäsenvaltioille laaja harkintavalta tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisten keinojen suhteen.

98 Tästä seuraa, että siltä osin kuin kyseisessä artiklassa ei säädetä ehdottomasta ja riittävän täsmällisestä velvollisuudesta, joka edellyttäisi asetetun tuloksen saavuttamiseksi tarpeellisten erityisten ja konkreettisten politiikkojen tai toimenpiteiden hyväksymistä, yksityiset eivät voi suoraan vedota kansallisessa tuomioistuimessa päästökattodirektiivin 4 artiklaan ennen 31.12.2010 ja vaatia, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset kieltäytyvät pääasioissa kyseessä olevien kaltaisen ympäristöluvan myöntämisestä, asettavat sille rajoituksia tai toteuttavat erityisiä kompensaatiotoimenpiteitä luvan myöntämisen jälkeen.

99 Sen sijaan päästökattodirektiivin 6 artikla on ehdoton ja riittävän täsmällinen, koska – kuten sen yksiselitteisestä sanamuodosta ilmenee – jäsenvaltioille asetetaan siinä yhtäältä velvollisuus laatia sen 1–3 kohdan mukaisesti kansalliset ohjelmat erityisesti rikkidioksidin ja typen oksidien kansallisten päästöjen vähentämiseksi asteittain siten, että päästöt ovat vuoden 2010 loppuun mennessä kyseisen direktiivin liitteessä I vahvistettujen rajojen mukaiset, ja toisaalta toimittaa sen 4 kohdan mukaisesti nämä ohjelmat yleisön ja asianomaisten, esimerkiksi ympäristöalan organisaatioiden, saataville antamalla selkeitä, ymmärrettäviä ja helposti saatavilla olevia tietoja.

100 Tästä seuraa, että luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden, joita asia koskee suoraan, on voitava vaatia – tarvittaessa saattamalla asia kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi – toimivaltaisia kansallisia viranomaisia noudattamaan tällaisia unionin oikeuden säännöksiä ja panemaan ne täytäntöön.

101 Laadittavien ohjelmien sisällöstä on todettava, että vaikka tämän tuomion 88 kohdasta ilmenevällä tavalla jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta toteutettavien erityisten hankkeiden valinnassa, on myös totta, ettei niillä ole velvollisuutta hyväksyä sellaisia politiikkoja ja toimenpiteitä, ettei päästörajoja ylitetä ennen vuoden 2010 loppua.

102 Päästökattodirektiivin 6 artiklasta ja direktiivin systematiikasta, jolla pyritään nimenomaisesti mainittujen epäpuhtauksien kansallisten päästöjen vähentämiseen asteittain, kuitenkin ilmenee, että jäsenvaltioiden on 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisenä siirtymäkautena hyväksyttävä tai suunniteltava asiaankuuluvia ja johdonmukaisia politiikkoja ja toimenpiteitä, joilla voidaan kokonaisuutena vähentää näiden epäpuhtauspäästöjen määrää direktiivin liitteessä I säädettyjen kansallisten päästörajojen noudattamiseksi.

103 Tästä näkökulmasta katsottuna on todettava, että vaikka jäsenvaltioilla siis on harkintavaltaa, päästökattodirektiivin 6 artikla kuitenkin sisältää kyseisen harkintavallan käytön rajat, joihin kansallisessa tuomioistuimessa voidaan vedota, siltä osin kuin kyse on kansallisten ohjelmien yhteydessä hyväksyttyjen tai suunniteltujen kaikkien politiikkojen ja toimenpiteiden riittävyydestä siihen tavoitteeseen nähden, joka koskee kyseessä olevien epäpuhtauspäästöjen rajoittamista vuoden 2010 loppuun mennessä määriin, jotka eivät ylitä jokaiselle jäsenvaltiolle asetettuja päästörajoja (ks. vastaavasti em. asia Janecek, tuomion 46 kohta).

104 Edellä esitetyn perusteella neljänteen, viidenteen ja kuudenteen kysymykseen on vastattava seuraavasti:

– Päästökattodirektiivin 4 artikla ei ole ehdoton ja riittävän täsmällinen, jotta yksityiset voisivat vedota siihen kansallisessa tuomioistuimessa ennen 31.12.2010.

– Yksityisille, joita asia koskee suoraan, annetaan päästökattodirektiivin 6 artiklassa oikeuksia, joihin voidaan vedota kansallisessa tuomioistuimessa ja joiden perusteella voidaan vaatia, että jäsenvaltioiden on 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisenä siirtymäkautena kansallisten ohjelmien yhteydessä hyväksyttävä tai suunniteltava asiaankuuluvia ja johdonmukaisia politiikkoja ja toimenpiteitä, joilla voidaan kokonaisuutena vähentää kyseisiä epäpuhtauspäästöjä direktiivin liitteessä I säädettyjen kansallisten päästörajojen noudattamiseksi vuoden 2010 loppuun

mennessä, ja että niiden on toimitettava tätä varten laaditut ohjelmat yleisön ja asianomaisten organisaatioiden saataville antamalla selkeitä, ymmärrettäviä ja helposti saatavilla olevia tietoja.

## Oikeudenkäyntikulut

105 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden 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 (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

**1) Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY 9 artiklan 1, 3 ja 4 kohtaa, sellaisena kuin kyseinen direktiivi oli alkuperäisessä muodossaan ja sellaisena kuin se on kodifioituna ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 15.1.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/1/EY, on tulkittava siten, että myöntäessään pääasioissa kyseessä olevien kaltaista ympäristölupaa, joka koskee teollisuuslaitoksen rakentamista ja toiminnan harjoittamista sillä, jäsenvaltioiden ei ole otettava luvan myöntämisehtoina huomioon tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisista päästörajoista 23.10.2001 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2001/81/EY säädettyjä rikkidioksidin ja typen oksidien kansallisia päästörajoja, mutta niiden on noudatettava direktiivistä 2001/81 johtuvaa velvoitetta hyväksyä tai suunnitella kansallisten ohjelmien yhteydessä asiaankuuluvia ja johdonmukaisia politiikkoja**

**ja toimenpiteitä, joilla voidaan kokonaisuutena vähentää erityisesti näiden epäpuhtauspäästöjen määriä siten, että vuoden 2010 loppuun mennessä direktiivin liitteessä I tarkoitettuja päästörajoja ei ylitetä.**

**2) Direktiivissä 2001/81 säädettynä 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisenä siirtymäkautena**

– **jäsenvaltioiden on SEU 4 artiklan 3 kohdan, SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan ja direktiivin 2001/81 nojalla pidättäydyttävä toteuttamasta toimenpiteitä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan kyseisessä direktiivissä säädetyn tuloksen saavuttamisen**

– **se, että jäsenvaltiot toteuttavat erityistoimenpiteen, joka koskee ainoastaan yhtä rikkidioksidin ja typen oksidien lähdettä, ei vaikuta sellaiselta toimenpiteeltä, joka voisi yksinään vakavasti vaarantaa direktiivissä 2001/81 säädetyn tuloksen saavuttamisen. Kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, onko näin niiden pääasioissa kyseessä olevien päätösten osalta, jotka koskevat ympäristöluvan myöntämistä teollisuuslaitoksen rakentamiseksi ja toiminnan harjoittamiseksi sillä**

– **jäsenvaltioiden on SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan sekä direktiivin 2001/81 6 artiklan, 7 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 8 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla yhtäältä laadittava ja tarvittaessa tarkistettava ja saatettava ajan tasalle rikkidioksidin ja typen oksidien kansallisten päästöjen asteittaista vähentämistä koskevat ohjelmat, jotka niiden on toimitettava yleisön ja asianomaisten organisaatioiden saataville antamalla selkeitä, ymmärrettäviä ja helposti saatavilla olevia tietoja ja jotka niiden on toimitettava komissiolle säädetyssä määräajassa, ja toisaalta laadittava ja saatettava ajan tasalle vuosittain näitä päästöjä koskevat kansalliset päästökartoitukset ja vuoden 2010 kansalliset päästöennusteet, jotka**

**niiden on toimitettava komissiolle ja Euroopan ympäristökeskukselle säädetyssä määräajassa**

– **jäsenvaltioilla ei ole SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan ja itse direktiivin 2001/81 nojalla velvollisuutta kieltäytyä pääasioissa kyseessä olevan kaltaisen ympäristöluvan, joka koskee teollisuuslaitoksen rakentamista ja toiminnan harjoittamista sillä, myöntämisestä tai asettaa sille rajoituksia, eikä velvollisuutta toteuttaa jokaisen tällaisen myönnetyn luvan osalta erityisiä kompensaatiotoimenpiteitä, ja näin on myös siinä tapauksessa, että rikkidioksidin ja typen oksidien kansalliset päästörajat ylittyvät tai uhkaavat ylittyä.**

3) **Direktiivin 2001/81 4 artikla ei ole ehdoton ja riittävän täsmällinen, jotta yksityiset voisivat vedota siihen kansallisessa tuomioistuimessa ennen 31.12.2010.**

**Yksityisille, joita asia koskee suoraan, annetaan direktiivin 2001/81 6 artiklassa oikeuksia, joihin voidaan vedota kansallisessa tuomioistuimessa ja joiden perusteella voidaan vaatia, että jäsenvaltioiden on 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisenä siirtymäkautena kansallisten ohjelmien yhteydessä hyväksyttävä tai suunniteltava asiaankuuluvia ja johdonmukaisia politiikkoja ja toimenpiteitä, joilla voidaan kokonaisuutena vähentää kyseisiä epäpuhtauspäästöjä direktiivin liitteessä I säädettyjen kansallisten päästörajojen noudattamiseksi vuoden 2010 loppuun mennessä, ja että niiden on toimitettava tätä varten laaditut ohjelmat yleisön ja asianomaisten organisaatioiden saataville antamalla selkeitä, ymmärrettäviä ja helposti saatavilla olevia tietoja.**

Allekirjoitukset