JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
19 päivänä toukokuuta 2011 [1]

1. Ympäristöön todennäköisesti vaikuttavia hankkeita koskevia päätöksiä voidaan tehdä hallinnollisessa menettelyssä, jossa (suora) yleisön osallistuminen taataan ympäristövaikutusten arvioinnilla (YVA), tai lainsäädäntömenettelyssä, jossa (välillinen) yleisön osallistuminen taataan toimivaltaisen edustuksellisen lainsäädäntöelimen kautta.

2. Nyt tarkasteltavissa Conseil d'État'n (Belgia) esittämissä ennakkoratkaisupyynnöissä unionin tuomioistuinta pyydetään tulkitsemaan tiedon saannista, yleisön osallistumisesta sekä oikeudesta saada ympäristöä koskeva asia käsitellyksi tuomioistuimessa ympäristöasioihin liittyvässä päätöksenteossa annettua Euroopan unionin lainsäädäntöä ja etenkin direktiiviä 85/337/ETY [2] (jäljempänä YVA-direktiivi), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/35/EY. [3]

3. YVA-direktiiviä ei sovelleta hankkeisiin, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisella säädöksellä. Käsiteltävissä asioissa hanketta koskeva päätös tehtiin hallinnollisessa menettelyssä ja vahvistettiin asetuksella. Herää kysymys, kuuluuko tällainen menettely YVA-direktiivin soveltamisalaan.

Kansainvälinen oikeus

4. Euroopan yhteisö, jäsenvaltiot ja 19 muuta valtiota allekirjoittivat 25.6.1998 tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (jäljempänä Århusin yleissopimus). Yleissopimus tuli voimaan

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

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

3 – 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 2003/35/EY (EUVL L 156, s. 17).

30.10.2001. Belgia ratifioi yleissopimuksen 21.1.2003, ja se hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta neuvoston päätöksellä 2005/370. [4]

5. Århusin yleissopimuksen 2 artiklassa määritellään useita käsitteitä. Siinä määrätään erityisesti, ettei ”viranomaisen” määritelmä koske ”elimiä tai laitoksia silloin, kun ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä”.

6. Yleissopimuksen 6 artiklan otsikkona on ”Yleisön osallistuminen erityisiä toimia koskevaan päätöksentekoon”. Siinä edellytetään lähinnä sen takaamista, että yleisölle, jota ehdotetut toimet koskevat, tiedotetaan hyvissä ajoin ja tehokkaasti kaikista lupamenettelyistä, jotka koskevat liitteessä I nimenomaisesti lueteltuja toimintoja tai muita toimintoja, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, kaikissa näiden menettelyjen vaiheissa ja että yleisö voi niihin tällöin osallistua. Liitteessä I lueteltuihin toimintoihin kuuluu ”kaukoliikenteen rautateiden ja lentoasemien rakentaminen, kun pääkiitoradan pituus on vähintään 2 100 m”.

7. Yleissopimuksen 9 artiklan otsikkona on ”Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus”. Siinä määrätään seuraavaa:

”1. Kukin sopimuspuoli varmistaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, että henkilö, joka katsoo, että hänen 4 artiklan nojalla esittämänsä tietopyyntö on jätetty huomiotta tai perusteettomasti hylätty osittain tai kokonaan, siihen on vastattu puutteellisesti tai sitä ei muuten ole käsitelty edellä mainitun artiklan määräysten mukaisesti, voi saattaa asian tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä uudelleen tutkittavaksi.

Jos sopimuspuoli tarjoaa mahdollisuuden saattaa asia tuomioistuimessa uudelleen tutkittavaksi, se varmistaa, että henkilöllä on myös mahdollisuus saattaa asia laissa säädetyllä nopealla maksuttomalla tai edullisella menettelyllä muun viranomaisen tai muun riippumattoman ja puolueettoman elimen uudelleen käsiteltäväksi.

Tämän 1 kappaleen nojalla tehdyt lopulliset päätökset sitovat tietoja hallussaan pitävää viranomaista. Perustelut esitetään kirjallisesti ainakin silloin, kun tietojen antamisesta kieltäydytään tämän kappaleen nojalla.

2. Kukin sopimuspuoli varmistaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, että niillä, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, ja

4 – Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehty neuvoston päätös 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1). Århusin yleissopimuksen teksti toistetaan kyseisessä EUVL:ssä sivulta 4 lähtien.

a) joiden etua asia riittävästi koskee; tai vaihtoehtoisesti

b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos sopimuspuolen hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,

on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä minkä tahansa 6 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus sekä vastaavasti muiden tämän yleissopimuksen asiaankuuluvien määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi kansallisen lainsäädännön määräysten mukaisesti ja rajoittamatta tämän artiklan 3 kappaleen soveltamista.

Riittävä etu ja oikeuksien heikentyminen määritellään kansallisen lainsäädännön vaatimusten sekä sen tavoitteen mukaisesti, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus tämän yleissopimuksen soveltamisalalla. Tätä varten jokaisen 2 artiklan 5 kappaleessa tarkoitetut vaatimukset täyttävän valtiosta riippumattoman järjestön etua pidetään tämän kappaleen a kohdassa tarkoitetulla tavalla riittävänä. Näillä järjestöillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata tämän kappaleen b kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Tämän 2 kappaleen määräykset eivät estä sitä mahdollisuutta, että hallintoviranomainen alustavasti tutkii asian uudelleen, eivätkä ne vaikuta vaatimukseen hallinnollisten uudelleentarkastelumenettelyjen loppuunsaattamisesta ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimessa tutkittavaksi, silloin kun kansallisessa lainsäädännössä on tällainen vaatimus.

3. Kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on tämän artiklan 1 ja 2 kappaleessa tarkoitettujen uudelleentarkastelumenettelyjen lisäksi ja niiden soveltamista rajoittamatta mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.

4. Tämän artiklan 1 kappaleen lisäksi ja sen soveltamista rajoittamatta tämän artiklan 1, 2 ja 3 kappaleessa tarkoitettujen menettelyiden tulee olla riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja, joihin sisältyy tarvittaessa väliaikaiset turvaamistoimenpiteet, ja niiden tulee olla oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja nopeita eivätkä ne saa olla niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle. Tämän artiklan nojalla tehdyt päätökset annetaan kirjallisesti tai kirjalliseen muotoon tallennettuina. Tuomioistuinten ja mahdollisuuksien mukaan myös muiden elinten päätökset asetetaan julkisesti saataville.

5. Tämän artiklan määräysten tehostamiseksi kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisölle annetaan tietoa mahdollisuudesta käyttää hallinnollisia ja tuomioistuimessa tapahtuvia uudelleentarkastelumenettelyjä,

sekä harkitsee asianmukaisten oikeusapujärjestelmien perustamista poistaakseen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden käyttöön liittyvät taloudelliset esteet ja muut esteet tai vähentääkseen niitä."

Unionin oikeus

8. Ennen päätöksen 2005/370 tekemistä annettiin useita lainsäädäntötoimia Århusin yleissopimuksen määräysten sisällyttämiseksi yhteisön oikeuteen, direktiivillä 2003/35 YVA-direktiiviin tehdyt muutokset mukaan luettuina.

YVA-direktiivi

9. YVA-direktiivillä on tarkoitus yhdenmukaistaa tiettyjen hankkeiden toteutuksesta todennäköisesti aiheutuvien ympäristövaikutusten arviointia. Sen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, että "todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavia julkisia ja yksityisiä hankkeita varten olisi myönnettävä lupa ainoastaan hankkeiden merkittävien ympäristövaikutusten ennakkoarvioinnin jälkeen; tämä arviointi on suoritettava hankkeen toteuttajan toimittamien asianmukaisten tietojen perusteella, joita tarvittaessa viranomaiset ja kansalaiset, joita hanke saattaa koskea, voivat täydentää".

10. YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohtaan sisältyvät seuraavat määritelmät:

– "hankkeella" tarkoitetaan "rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista" tai "muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen"

– "hankkeen toteuttajalla" tarkoitetaan "yksityistä hanketta varten tarvittavan luvan hakijaa tai julkista viranomaista, joka on tehnyt aloitteen hankkeesta"

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

– "yleisöllä" tarkoitetaan "yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä" ja

– ”yleisöllä, jota asia koskee” tarkoitetaan ”yleisöä, johon 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ympäristöä koskevat päätöksentekomenettelyt vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat, taikka yleisöä, jonka etua ne koskevat[5] – –”.

11. YVA-direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Tätä direktiiviä ei sovelleta hankkeisiin, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, mikäli tämän direktiivin tavoitteet, mukaan lukien tietojen antaminen, on otettu huomioon säätämismenettelyssä.”

12. YVA-direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin liitteessä I luetellut hankkeet arvioidaan 5–10 artiklan mukaisesti.[6] Näihin hankkeisiin kuuluu liitteessä I olevan 7 kohdan a alakohdassa mainittu ”kaukoliikenteen rautateiden sekä lentokenttien rakentaminen, kun pääkiitorata on vähintään 2 100 m pitkä”.[7]

13. YVA-direktiivin 5–10 artiklassa asetetaan useita olennaisia velvoitteita, jotka liittyvät ympäristövaikutusten arvioinnin suorittamiseen. Direktiivin 5 artiklassa määritetään vaatimukset tiedoille, jotka hankkeiden toteuttajien on toimitettava. Direktiivin 6 artiklaan sisältyy sääntöjä sen varmistamiseksi, että ympäristöasioista vastaaville viranomaisille ja yleisölle tiedotetaan riittävästi ja annetaan asianmukainen mahdollisuus osallistua päätöksentekoon hyvissä ajoin ja tehokkaasti. Direktiivin 7 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltio toimittaa tietoja toisille jäsenvaltioille ja neuvottelee niiden kanssa, jos hankkeella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia niiden alueella. Direktiivin 8 artiklassa säädetään, että ”käytyjen neuvottelujen tulokset ja 5, 6 ja 7 artiklan mukaisesti saadut tiedot on otettava huomioon lupamenettelyssä”.

14. YVA-direktiivin 10 a artikla vastaa pitkälti Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2, 4 ja 5 kappaletta, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluvilla, jota asia koskee, ja:

a) joiden etua asia riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti

b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,

5 – YVA-direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus liittää ympäristövaikutusten arviointi voimassa oleviin menettelyihin tai perustaa uusia menettelyjä.

6 – YVA-direktiivin 2 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat poikkeustapauksissa ja tarkasti määritellyin ehdoin olla soveltamatta tätä vaatimusta. Käsiteltävissä asioissa ei ole vedottu kyseiseen poikkeusmenettelyyn.

7 – Vaikuttaa kiistattomalta, että käsiteltävien asioiden kohteena olevat hankkeet kuuluvat liitteen I soveltamisalaan.

on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä tähän direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi.

Jäsenvaltioiden on määriteltävä, missä vaiheessa moite päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä vastaan voidaan esittää.

Jäsenvaltioiden on määriteltävä, mikä muodostaa riittävän edun ja oikeuden heikentymisen, tavoitteenaan antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepanooikeus. Edellä 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut vaatimukset täyttävien valtioista riippumattomien järjestöjen edun katsotaan olevan tämän artiklan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla riittävä. Niillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata tämän artiklan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

Tämän artiklan säännökset eivät estä mahdollisuutta, että hallinnollinen viranomainen alustavasti tutkii asian uudelleen, eivätkä ne vaikuta vaatimukseen hallinnollisten muutoksenhakumenettelyjen loppuunsaattamisesta ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimen tutkittavaksi, silloin kun kansallisessa lainsäädännössä on tällainen vaatimus.

Kyseisen menettelyn on oltava oikeudenmukainen, tasapuolinen ja nopea, eikä se saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle.

Tämän artiklan säännösten tehostamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisölle annetaan käytännön tietoja mahdollisuudesta turvautua hallinnollisiin ja tuomioistuimessa tapahtuviin muutoksenhakumenettelyihin.”

15. Direktiivistä 2003/35, jolla 10 a artikla lisättiin YVA-direktiiviin, ja erityisesti sen johdanto-osan 6, 9, 11 ja 12 perustelukappaleesta ilmenee, että kyseisen lisäyksen ja muiden muutosten tarkoituksena oli saattaa YVA-direktiivi yhdenmukaiseksi Århusin yleissopimuksen kanssa ja erityisesti varmistaa yleisön riittävä osallistuminen päätöksentekomenettelyihin ja muutoksenhakuoikeus kaikissa menettelyvaiheissa.

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

16. Conseil d’État on Belgian ylimmän oikeusasteen hallintotuomioistuin, jolla on toimivalta antaa ratkaisu hallinnollisten muttei

lainsäädännöllisten toimien pätevyydestä. Sen esittämät ennakkoratkaisukysymykset perustuvat kuuteen kanteeseen, joissa on riitautettu useita syyskuun 2003 ja syyskuun 2006 välisenä aikana hallinnollisessa menettelyssä myönnettyjä lupia, jotka liittyvät belgialaisten lentokenttien kehittämishankkeisiin.

17. Hallintoviranomaiset myönsivät luvat monivaiheisen menettelyn jälkeen. Se koostui pääpiirteittäin seuraavista vaiheista: i) hankejohtajan tekemä alkuperäinen hakemus, ii) arviointi, iii) kunnan toimittama kuuleminen, iv) lausuntojen antaminen ja v) luvan myöntäminen.

18. Kunkin asian kantajat ovat paikallisia asukkaita tai yhdistyksiä, jotka nostivat kanteet tammikuun 2004 ja huhtikuun 2006 välisenä aikana.

19. Vallonian hallintoalueen parlamentti (jäljempänä Vallonian parlamentti) antoi 17.7.2008 asetuksen eräistä luvista, joille on olemassa yleisen edun mukaisia pakottavia syitä (Décret wallon relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt general, jäljempänä 17.7.2008 annettu asetus).

20. Edellä mainittuun 17.7.2008 annettuun asetukseen sisältyy kolmentyyppisiä säännöksiä. Sen 1 §:ssä luetellaan useita Liège-Bierset- ja Charleroi-Bruxelles-Sud-lentokenttiin ja tiettyihin muihin liikenneyhteyksiin liittyviä hankkeita, joille on osoitettu olevan ”yleisen edun mukaisia pakottavia syitä”. Asetuksen 2–4 §:ssä määritetään menettelyt, joiden mukaisesti Vallonian hallintoalueen hallitus myöntää sovellettavan kaavoituslainsäädännön nojalla luvan kyseisessä luettelossa mainituille hankkeille ja Vallonian parlamentti vahvistaa luvan. Asetuksen 5–17 §:ssä Vallonian parlamentti vahvisti useita jo myönnettyjä lupia. Näistä tämän ennakkoratkaisumenettelyn kannalta merkityksellisiä ovat 6, 7, 9 ja 14 §.

21. Kyseisen asetuksen 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Vahvistetaan seuraava lupa, jolle on osoitettu olevan yleisen edun mukaisia pakottavia syitä:

– alueellisten lentokenttien infrastruktuuria ja yleisörakennuksia varten edellytetyistä toimista ja muutostöistä 13.9.2006 tehty ministeriön päätös, jolla – – myönnetään toimenpidelupa Liège-Bierset'n lentokentän kiitoradan jatkamiseksi.” [8]

8 – Tämä on asioiden C-128/09 ja C-129/09 kohteena.

22. Samaa sanamuotoa käytetään soveltuvin osin (muun muassa) seuraavissa asetuksen säännöksissä:

– 7 § (lupa Tintia-joen kattamiseen ja Charleroin lentokentän koillisosan maanpinnan korkeuserojen muokkaamiseen [9])

– 9 § (ympäristölupa toiminnan harjoittamiseen Charleroi-Bruxelles-Sud-lentokentällä [10]) ja

– 14 § (yhtenäislupa kolmannen ja neljännen raiteen rakentamiseksi ja liikennöimiseksi Brysselin ja Charleroin välisellä ratayhteydellä [11]).

23. Asian käsittelyssä Conseil d'État'ssa vastaaja väitti, että 17.7.2008 annettu asetus, jolla korvattiin hallinnollisessa menettelyssä myönnetyt luvat ja joka voidaan riitauttaa ainoastaan Cour constitutionnellessa (perustuslakituomioistuin), on säädös, jonka seurauksena joko Conseil d'État'illa ei ole toimivaltaa tai kantajat ovat menettäneet intressin hallinnollisessa menettelyssä myönnettyjen lupien peruuttamiseen. Kantajat puolestaan väittivät, että asetuksen antaminen oli joko Århusin yleissopimuksen tai YVA-direktiivin vastaista eikä asetusta pitäisi soveltaa.

24. Cour constitutionnellessa oli tällä välin nostettu muita kanteita (osassa kantajina olivat Conseil d'État'ssa vireillä olevien asioiden kantajat), joissa riitautettiin 17.7.2008 annetun asetuksen pätevyys.

25. Tässä tilanteessa Conseil d'État lykkäsi asian käsittelyä ja esitti ennakkoratkaisukysymyksiä sekä Cour constitutionnellelle että unionin tuomioistuimelle.

26. Sen Cour constitutionnellelle esittämien ennakkoratkaisukysymysten tarkoituksena oli lyhyesti sanottuna selvittää, oliko Vallonian parlamentilla oikeus (a) vahvistaa hallinnollisessa menettelyssä myönnetyt luvat tutkimatta hakemusten sisältöä tai menettelyn sääntöjenmukaisuutta ja (b) näin evätä mahdollisuus saattaa kyseiset luvat kokonaisuudessaan Conseil d'État'n kattavaan tuomioistuinvalvontaan, vaikka kanteet oli nostettu ennen 17.7.2008 annetun asetuksen hyväksymistä.

27. Conseil d'État esitti unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"A) Voidaanko [YVA-direktiivin] 1 artiklan 5 kohtaa tulkita siten, että sillä suljetaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle lainsäädäntö – kuten [17.7.2008 annettu asetus] – jossa todetaan ainoastaan, että toimenpidelupien, ympäristölupien ja siinä lueteltuja toimenpiteitä ja töitä koskevien yhtenäislupien myöntämiselle 'on osoitettu olevan yleisen

9 – Tämä on asian C-134/09 kohteena.
10 – Tämä on asian C-135/09 kohteena.
11 – Tämä on asioiden C-130/09 ja C-131/09 kohteena.

edun mukaisia pakottavia syitä', ja jolla 'vahvistetaan' luvat, joiden osalta todetaan, että 'on osoitettu olevan yleisen edun mukaisia pakottavia syitä'?

B.1) Ovatko [YVA-direktiivin], sellaisena kuin se on muutettuna, 1, 5, 6, 7, 8 ja 10 a artikla esteenä sellaiselle oikeudelliselle sääntelylle, jonka mukaan oikeus toteuttaa ympäristövaikutusten arviointia edellyttävä hanke myönnetään säädöksellä, jota ei voida saattaa tuomioistuimen tai muun lailla perustetun riippumattoman ja puolueettoman elimen tutkittavaksi niin, että voitaisiin riitauttaa asiasisällön ja noudatetun menettelyn osalta päätös, jolla oikeus hankkeen toteuttamiseen on myönnetty?

B.2) Onko Århusin yleissopimuksen 9 artiklaa tulkittava siten, että sopimuspuolina olevat jäsenvaltiot velvoitetaan säätämään mahdollisuudesta saattaa tuomioistuimessa tai muussa lailla perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä uudelleen tutkittavaksi 6 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien laillisuus asiasisältöä tai menettelyä koskevien sellaisten kysymysten osalta, jotka kuuluvat ympäristövaikutusten arviointia edellyttävien hankkeiden hyväksymistä koskevien sekä aineellisten säännösten että menettelysäännösten alaisuuteen?

B.3) Onko [YVA-direktiivin], sellaisena kuin se on muutettuna, 10 a artiklaa tulkittava Århusin yleissopimuksen kannalta arvioiden niin, että sopimuspuolina olevat jäsenvaltiot velvoitetaan säätämään mahdollisuudesta saattaa tuomioistuimessa tai muussa lailla perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä uudelleen tutkittavaksi päätösten, toimien tai laiminlyöntien laillisuus asiasisältöä tai menettelyä koskevien sellaisten kysymysten osalta, jotka kuuluvat ympäristövaikutusten arviointia edellyttävien hankkeiden hyväksymistä koskevien sekä aineellisten säännösten että menettelytapasäännösten alaisuuteen?" [12]

28. Conseil d'État myös päätti, että kun sekä Cour constitutionnelle että unionin tuomioistuin ovat vastanneet ennakkoratkaisukysymyksiin, laaditaan täydentävä selvitys, josta

12 – Unionin tuomioistuimelle on esitetty samat kysymykset kolmessa muussa ennakkoratkaisuasiassa, jotka koskevat 17.7.2008 annetun asetuksen 15, 16 ja 17 §:ää. Unionin tuomioistuin on yhdistänyt asiat ja lykännyt niiden käsittelyä nyt tarkasteltavissa asioissa annettavan tuomion julistamiseen asti (yhdistetyt asiat C-177/09, C-178/09 ja C-179/09, Poumon Vert de la Hulpe ym. (EUVL 2009, C 180, s. 30–32)).

asianosaisia pyydetään esittämään lopulliset huomautuksensa.

29. Cour constitutionnelle on puolestaan käsitellyt suoraan kyseisessä tuomioistuimessa nostettuja kanteita yhdessä Conseil d'État'n sille esittämien kysymysten kanssa ja esittänyt itse unionin tuomioistuimelle useita ennakkoratkaisukysymyksiä Århusin yleissopimuksen ja YVA-direktiivin tulkinnasta.[13] Koska mainittu ennakkoratkaisupyyntö vastaanotettiin hieman yli vuosi nyt käsiteltävissä asioissa esitettyjen ennakkoratkaisupyyntöjen jälkeen ja koska kysymysten kohde on osittain sama, unionin tuomioistuin on päättänyt käsitellä ensin nyt esillä olevat ennakkoratkaisupyynnöt.

30. Tässä menettelyssä kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet asioiden C-128/09–C-131/09 kantajat, Belgian, Kreikan ja Italian hallitukset sekä komissio. Asioiden C-128/09 ja C-130/09 kantajat, yksi asioiden C-134/09 ja C-135/09 kantajista, Belgian ja Kreikan hallitukset sekä komissio esittivät suullisia huomautuksia 8.6.2010 pidetyssä istunnossa.

13 – Asia C-182/10, Solvay ym. (EUVL 2010, C 179, s. 18).

Tutkittavaksi ottaminen

31. Belgian hallituksen mukaan ennakkoratkaisupyynnöt on jätettävä tutkimatta. Se väittää ensinnäkin, ettei i) osapuolilla ole ennakkoratkaisupyynnöissä esitettyjen tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella edellytyksiä esittää huomautuksia ja ettei ii) Conseil d'État selitä, miksi EU:n lainsäädännön tulkinta on tarpeen. Asiassa CILFIT ym. annetussa tuomiossa[14] vahvistettujen arviointiperusteiden pohjalta Belgian hallitus väittää toiseksi, että i) kyseiset määräykset ja säännökset ovat selkeitä eikä niitä ole tarpeen tulkita, että ii) ennakkoratkaisukysymykset ovat merkityksettömiä asian kannalta ja että iii) kysymyksiin on jo vastattu unionin oikeuskäytännössä.

Tutkittavaksi ottamista koskeva ensimmäinen väite

Ennakkoratkaisupyynnöissä esitettyjen tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen riittävyys

32. Belgian hallitus väittää, ettei ennakkoratkaisupyynnöissä anneta osapuolille kaikkia hyödyllisten huomautusten esittämiseen

14 – Asia 283/81, CILFIT ym., tuomio 6.10.1982 (Kok., s. 3415, Kok. Ep. VI, s. 537).

tarvittavia tietoja. Niissä ei esitetä kokonaisuudessaan 17.7.2008 annetulla asetuksella käyttöön otettua sääntelyä, jonka ymmärtäminen on välttämätöntä ensimmäiseen kysymykseen vastaamiseksi, eikä niissä erityisesti täsmennetä, että YVA-direktiiviä sovelletaan lainsäädännöllistä vahvistusta edeltäviin hallinnollisiin menettelyihin. Ennakkoratkaisupyynnöissä ei myöskään selitetä Cour constitutionnellen asemaa ja toimivaltaa suhteessa Conseil d'État'n asemaan ja toimivaltaan, joiden ymmärtäminen on välttämätöntä muihin kysymyksiin vastaamiseksi. Belgian hallituksen mukaan ennakkoratkaisukysymysten sanamuoto on itse asiassa harhaanjohtava näiden molempien seikkojen osalta. Conseil d'État pelkästään viittaa kantajien siinä vireillä olevissa menettelyissä esittämiin näkemyksiin sen sijaan, että esittäisi oman näkemyksensä.

33. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että ennakkoratkaisupyynnöissä annetut tiedot eivät ole tarpeen ainoastaan sen vuoksi, että unionin tuomioistuin voi antaa hyödyllisiä vastauksia, vaan myös siksi, että jäsenvaltioiden hallituksilla ja muilla osapuolilla on mahdollisuus esittää huomautuksia unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti. [15] Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin ei lausu kansallisten säännösten tulkinnasta eikä anna ratkaisua siitä, onko kansallinen tuomioistuin tulkinnut näitä säännöksiä oikein, vaan se ottaa huomioon ennakkoratkaisukysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat sellaisina kuin nämä on ennakkoratkaisupyynnössä esitetty. [16] Nämä näkökohdat on pidettävä mielessä arvioitaessa Belgian hallituksen väitteitä.

34. Kun tarkastellaan ensimmäistä näistä väitteistä, ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee nähdäkseni selvästi, että Conseil d'État'n 17.7.2008 annetusta asetuksesta ilmaisema huoli kohdistuu pelkästään olemassa olevien hallinnollisessa menettelyssä myönnettyjen lupien vahvistamiseen, joten muut asetuksen näkökohdat eivät ole erityisen merkityksellisiä käsiteltävien asioiden kannalta. Sen ei myöskään ollut tarpeen täsmentää, että YVA-direktiiviä sovelletaan hallinnollisiin menettelyihin, koska se käy ilmi direktiivin sanamuodosta.

35. Kun tarkastellaan toista väitettä, on totta, että Conseil d'État'n ja Cour constitutionnellen aseman ja toimivallan ymmärtämisestä on hyötyä ennakkoratkaisupyyntöjen esittämisen taustalla olevien kansallisten menettelykysymysten arvioinnissa. Minusta vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei tässä yhteydessä vaadita niiden erityisen syvällistä tai yksityiskohtaista tuntemusta ja että ennakkoratkaisupyynnöistä käy selvästi ilmi tärkein asia – nimittäin se, että Vallonian parlamentin mahdollisesti pelkkä muodollinen toimi saattaa viedä

15 – Asia C-303/05, Advocaten voor de Wereld, tuomio 3.5.2007 (Kok., s. I-3633, 20 kohta).

16 – Ks. esim. asia C-467/08, Padawan, tuomio 21.10.2010 (Kok., s. I-10055, 22 kohta).

Conseil d'État'lta toimivallan ratkaista siinä jo vireillä olevia asioita. [17]

36. Ennakkoratkaisukysymyksiä ei ole mielestäni myöskään muotoiltu siten, että unionin tuomioistuin tai jäsenvaltio keskittyisi niiden sanamuodon vuoksi vääriin asioihin, vaikka Belgian hallitus onkin oikeassa todetessaan, että niissä annetaan Belgian oikeustilasta kuva, joka ei ole sen mielestä oikea. EU:n lainsäädännön kannalta keskeinen kysymys selvästikin on, miten Århusin yleissopimuksessa ja YVA-direktiivissä taattuun oikeuteen saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa vaikuttaa se, että hallinnollisessa menettelyssä aiemmin myönnetyt luvat vahvistetaan lainsäädäntömenettelyssä. Kaksi jäsenvaltiota on esittänyt huomautuksia tästä, ilman että ennakkoratkaisupyynnöistä mahdollisesti puuttuvat tiedot tai kysymysten sanamuoto olisivat selvästi ja mainittavasti estäneet niitä tekemästä näin. [18]

37. Se, että Conseil d'État selostaa kantajien eri seikoista esittämiä väitteitä omien näkemystensä sijaan, ei nähdäkseni tee ennakkoratkaisupyynnöistä millään tavalla puutteellisia. Väitteistä ilmenee riittävästi, miksi voi olla tarpeen saada EU:n lainsäädäntöä koskeva ratkaisu ennen kuin Conseil d'État lausuu niistä.

EU:n lainsäädännön tulkinnan tarpeellisuudesta annetun selityksen riittävyys

38. Belgian hallitus väittää, ettei Conseil d'État ole selittänyt riittävästi EU:n lainsäädännön tulkinnan tarpeellisuutta, ja vetoaa tässä yhteydessä lähinnä ennakkoratkaisupyynnöissä mainittuun Conseil d'État'n oikeuskäytäntöön. Asiassa nro 185.645, Deneye, 11.8.2008 antamassaan tuomiossa Conseil d'État katsoi, että 17.7.2008 annetun asetuksen hyväksymisen myötä se menetti toimivallan ratkaista kyseisellä asetuksella vahvistettujen toimien pätevyys. Jos Cour constitutionnelle kuitenkin kumoaisi asetuksen (tai sen merkityksellisen pykälän), kyseinen toimivallan puuttumisesta annettu ratkaisu voitaisiin kumota asianosaisten hakemuksesta. Belgian hallituksen mukaan Conseil d'État'n olisi pitänyt menetellä samalla tavalla nyt käsiteltävissä asioissa ja odottaa Cour constitutionnellessa vireillä olevan menettelyn ratkaisua, erityisesti koska se esitti itse Cour constitutionnellelle kysymyksiä esille tulleista toimivaltakysymyksistä. Ennakkoratkaisukysymykset ovat näin ollen hypoteettisia menettelyn tässä vaiheessa. Belgian hallituksen mukaan

17 – Myönnän, että käsiteltävien asioiden taustan ymmärtämistä on saattanut jossain määrin vaikeuttaa toinen tekijä, joka ei johdu ennakkoratkaisupyynnöistä sinänsä: unionin tuomioistuimen jäsenvaltioille lähettämistä, asianomaisille kielille käännetyistä ennakkoratkaisupyynnöistä oli jätetty pois kohdat, joissa käsiteltiin Cour constitutionnellen esittämiä ennakkoratkaisupyyntöjä. Pois jätetyt kohdat oli kuitenkin merkitty selkeästi käännöksiin, ja jäsenvaltioille lähetettiin myös täydelliset jäljennökset alkuperäisestä ranskankielisestä tekstistä. Ennakkoratkaisupyynnöt sisälsivät nähdäkseni riittävästi tietoa ilman kyseisiä kohtiakin.

18 – On myös myönnettävä, että Italian hallitus kuvasi ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä "arvoituksellisesti muotoilluksi", mutta katsoi tästä huolimatta voivansa esittää huomautuksia.

Conseil d'État ei ole selittänyt, miksi EU:n lainsäädännön tulkinta on tässä tilanteessa tarpeen ennen kuin Cour constitutionnelle on antanut ratkaisunsa.

39. Olen samaa mieltä siitä, että edellä [19] kuvaamani menettelyllinen tilanne kansallisissa tuomioistuimissa on pulmallinen ja että jäsennellympi lähestymistapa olisi voinut olla suotava ja ehkä yhdenmukaisempi kansallisten menettelysääntöjen kanssa. Myönnän myös, että menettelyn yleistä tehokkuutta olisi ehkä voitu lisätä, jos Cour constitutionnellen ennakkoratkaisupyyntö olisi yhdistetty nyt tarkasteltaviin asioihin tai sitä olisi käsitelty yhdessä niiden kanssa unionin tuomioistuimessa. Mikään edellä mainituista seikoista ei kuitenkaan nähdäkseni vaikuta nyt käsiteltävissä asioissa esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamiseen.

40. On totta, että kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen yhteistyössä ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen on kerrottava, mikä sai sen pohtimaan unionin oikeuden tulkintaan liittyvää kysymystä ja päätymään siihen, että kysymys on syytä esittää unionin tuomioistuimelle. [20] Tällöin nähdäkseni riittää, että se esittää nämä syyt ymmärrettävästi. Kansallisen tuomioistuimen ei myöskään tarvitse ennalta torjua väitteitä, joita asianosaiset tai jäsenvaltiot mahdollisesti esittävät sen lähestymistavan moitteettomuudesta kansallisen prosessioikeuden kannalta.

41. Mikäli ennakkoratkaisun pyytämiselle on selkeät prima facie -syyt, unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole selvittää näiden syiden taustoja eikä puuttua kansallisen lainsäädännön alaan. Unionin tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään todennut, että yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. [21] Lisäksi on niin, että kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välinen tehtävänjako, unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole arvioida sitä, onko päätös asian saattamisesta sen käsiteltäväksi tehty tuomioistuinten organisaatiota ja oikeudenkäyntimenettelyjä koskevien kansallisen oikeuden sääntöjen mukaisesti. [22]

19 – Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 23–29 kohta.

20 – Ks. esim. asia C-422/98, Colonia Versicherung ym., määräys 2.3.1999 (Kok., s. I-1279, 6 kohta).

21 – Ks. esim. asia C-393/08, Sbarigia, tuomio 1.7.2010 (Kok., s. I-6337, 19 kohta).

22 – Ks. esim. asia C-435/97, WWF ym., tuomio 16.9.1999 (Kok., s. I-5613, 33 kohta) ja asia C-238/05, Asnef-Equifax ja Administración del Estado, tuomio 23.11.2006 (Kok., s. I-11125, 14 kohta).

42. Käsiteltävissä asioissa syyt ennakkoratkaisun pyytämiselle ovat ilmeisen selvät. Conseil d'État'n käsiteltävänä on kanteita, joissa riitautetaan hallinnollisessa menettelyssä myönnettyjä lupia, joiden tutkimiseen se on toimivaltainen. Ennen kuin Conseil d'État voi antaa tuomion, sen täytyy tietää, menettääkö se asian kannalta merkityksellisten Århusin yleissopimuksen määräysten ja YVA-direktiivin säännösten nojalla toimivaltansa siksi, että kyseiset luvat on vahvistettu säädöksellä. Tässä yhteydessä voi myös herätä kysymys, oliko Conseil d'État menetellyt oikein aiemmassa oikeuskäytännössään, jossa se on luopunut toimivallasta tällaisissa tilanteissa. Tällainen kysymys on mielestäni kaukana hypoteettisesta. Conseil d'État on näin ollen oikeutettu ja, koska sen ratkaisuihin ei kansallisen lainsäädännön mukaan voida hakea muutosta, todennäköisesti velvollinen pyytämään SEUT 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta.

Tutkittavaksi ottamista koskeva toinen väite

Ennakkoratkaisukysymysten merkityksellisyys

43. Belgian hallitus väittää, että ennakkoratkaisukysymykset ovat merkityksettömiä Conseil d'État'ssa vireillä olevien asioiden ratkaisun kannalta.

44. Kysymyksistä A ja B.1 se väittää, että ennakkoratkaisupyynnöissä oletetaan – virheellisesti – Vallonian parlamentin antaneen asetuksen yksivaiheisessa menettelyssä ilman ympäristövaikutusten arviointia tai muita suojatoimenpiteitä. Tämän olettamuksen perusteella annettava ratkaisu olisi sen mukaan merkityksetön todellisessa tilanteessa, jossa on toteutettu kaksivaiheinen menettely, johon sovelletaan YVA-direktiiviä.

45. Belgian hallituksen väite on mielestäni täysin perusteeton. Menettelyn kaksivaiheinen luonne ilmenee selvästi ennakkoratkaisupyynnöistä, kuten myös tarve selventää sitä, voidaanko EU:n lainsäädännön nojalla, ja jos voidaan, niin missä määrin, sallia hallinnollisessa menettelyssä myönnetyn luvan riitauttaminen, jos lupa vahvistetaan myöhemmin lainsäädäntömenettelyssä.

46. Belgian hallituksen mukaan kysymykset B.2 ja B.3 ovat merkityksettömiä, koska ne eivät koske 17.7.2008 annettua asetusta vaan Conseil d'État'n ja Cour constitutionnellen välistä toimivaltajakoa koskevia perustuslaillisia sääntöjä ja toimivaltasääntöjä. Kysymyksestä B.3 se toteaa lisäksi, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklaa, joka on tyhjentävämpi kuin YVA-direktiivin 10 a artikla, voidaan soveltaa Belgiassa ja ettei unionin tuomioistuimen tulkinta voi tehdä jälkimmäisestä ensiksi mainittua kattavampaa.

47. Pidän edellä esitettyjä väitteitä merkityksettöminä. Conseil d'État pyytää selvästikin ennakkoratkaisua Århusin yleissopimuksen 9 artiklan ja YVA-direktiivin 10 a artiklan vaikutuksista sen käsiteltävinä olevien kanteiden prosessuaaliseen käsittelyyn. Conseil d'État voi päätellä ennakkoratkaisun perusteella, miten sen pitäisi menetellä kyseisten kanteiden tapauksessa. Kysymykset ovat näin ollen merkityksellisiä Conseil d'État'ssa vireillä olevien asioiden ratkaisun kannalta.

Acte clair

48. Belgian hallitus väittää myös, että Århusin yleissopimuksen ja YVA-direktiivin sanamuoto on selvä ja etteivät kiistanalaiset määräykset ja säännökset vaadi unionin tuomioistuimen tulkintaa. Acte clair -opin mukaisesti Conseil d'État'n ei siten olisi pitänyt esittää ennakkoratkaisupyyntöä.

49. Käsiteltävissä asioissa on mielestäni osoitettu riittävästi, etteivät kyseiset määräykset ja säännökset ole täysin selviä siltä osin, miten niitä olisi sovellettava pääasioiden olosuhteissa. Ovatpa ne selviä tai eivät, viittauksella acte clair -oppiin ei kuitenkaan ole merkitystä asian kannalta. Kansallinen tuomioistuin voi vedota kyseiseen periaatteeseen perustellakseen päätöstä olla esittämättä ennakkoratkaisupyyntö sillä perusteella, että vastaus tiettyyn kysymykseen on jo riittävän selvä. [23] Unionin tuomioistuin ei voi sen perusteella kieltäytyä vastaamasta sille esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin. Jos ylimmän oikeusasteen tuomioistuin pitää EU:n lainsäädännön asian kannalta merkityksellisiä säännöksiä epäselvinä, sillä on paitsi oikeus myös velvollisuus esittää ennakkoratkaisupyyntö. Unionin tuomioistuin on lähtökohtaisesti velvollinen antamaan siitä ratkaisun. [24] Unionin tuomioistuin voi kuitenkin työjärjestyksensä 104 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaisesti ratkaista asian perustellulla määräyksellä, jos ei ole vähäisintäkään perusteltua epäilystä siitä, miten ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava. Nyt käsiteltävissä asioissa unionin tuomioistuin on sitä vastoin päättänyt, että ennakkoratkaisukysymykset ansaitsevat tulla käsitellyiksi suuressa jaostossa.

Oikeuskäytäntö

50. Belgian hallitus väittää, että vastaukset kysymyksiin A ja B.1 ovat johdettavissa asiassa WWF ym. annetusta tuomiosta. [25]

51. Kuten viittaus acte clair -oppiin, edellä mainittu väitekin on merkityksetön ennakkoratkaisupyyntöjen tutkittavaksi ottamisen kannalta. Vaikka kansallinen tuomioistuin, jopa tuomioistuin, jonka ratkaisuihin ei voida hakea muutosta, ei välttämättä olisi *velvollinen* esittämään ennakkoratkaisukysymystä,

23 – Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia CILFIT ym., tuomion 16 kohta.

24 – Ks. esim. asia C-295/05, Asemfo, tuomio 19.4.2007 (Kok., s. I-2999, 30 kohta).

25 – Mainittu edellä alaviitteessä 22, tuomion 55–63 kohta.

kun vastaus on johdettavissa oikeuskäytännöstä, se ei myöskään ole *estynyt* tekemästä niin. Tällaisessa tapauksessa unionin tuomioistuin voi ratkaista asian perustellulla määräyksellä työjärjestyksensä 104 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella. Kuten olen edellä huomauttanut, unionin tuomioistuin on sitä vastoin päättänyt, että käsiteltävissä asioissa esitetyt ennakkoratkaisukysymykset ansaitsevat tulla käsitellyiksi suuressa jaostossa. Jäljempänä suorittamastani kysymysten tutkinnasta ilmenee, että vastaukset niihin *eivät* mielestäni ole johdettavissa asiassa WWF ym. annetusta tuomiosta.

Tutkittavaksi ottamista koskeva päätelmä

52. Katson näin ollen, ettei Conseil d'État'n ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamiselle ole estettä.

Asiakysymys

Kysymys A

53. YVA-direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa säädetään, että direktiiviä ei sovelleta "hankkeisiin, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, mikäli tämän direktiivin tavoitteet, mukaan lukien tietojen antaminen, on otettu huomioon säätämismenettelyssä". Conseil d'État pyrkii selventämään kyseisen säännöksen merkitystä tilanteessa, jossa hallintoviranomainen on ensin myöntänyt luvan ja lupa on sen jälkeen vahvistettu toimivaltaisen lainsäädäntövallan käyttäjän antamalla asetuksella, jossa todetaan (pelkästään), että luvalle "on osoitettu olevan yleisen edun mukaisia pakottavia syitä".

54. Kysymys jakaantuu implisiittisesti kahteen seuraavaan osakysymykseen: Jos lainsäätäjä on antanut asetuksen lainsäädäntötoimena, merkitseekö tämä jo sinänsä sitä, että asetus kuuluu automaattisesti YVA-direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan? Käänteisesti kysytään, onko kansallisen tuomioistuimen tutkittava pelkästään tällaisessa toimessa käytettyä sanamuotoa määrittääkseen, sovelletaanko 1 artiklan 5 kohdassa säädettyä poikkeusta, vai voiko se tarkastella sitä laajemminkin ja tutkia, miten itse lainsäädäntömenettely on toteutettu.

1 artiklan 5 kohdan tarkoitus

55. YVA-direktiivillä, sellaisena kuin se on muutettuna Århusin yleissopimuksen huomioon ottamiseksi, pyritään parantamaan

hallintoelinten päätöksentekomenettelyjä.[26] Siinä säädetty yleisön osallistuminen päätöksentekoon on tärkeää tämän tavoitteen saavuttamiseksi. YVA-direktiivillä toisin sanoen edistetään yleisön suoraa osallistumista jäsenvaltion ympäristöä koskeviin hallinnollisiin päätöksentekomenettelyihin.

56. Jos päätös kuitenkin tehdään lainsäädäntömenettelyssä, yleisön osallistuminen on jo taattu. Lainsäädäntöelin sinänsä koostuu demokraattisesti valituista kansan edustajista. Kun päätöksentekomenettely tapahtuu tällaisessa elimessä, yleisön osallistuminen on välillistä, mutta joka tapauksessa on kyse edustuksellisuudesta.

57. Edellä esitetty huomioon ottaen tutkin seuraavaksi 1 artiklan 5 kohtaa lähemmin.

1 artiklan 5 kohdan sanamuoto

58. YVA-direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Tätä direktiiviä ei sovelleta hankkeisiin, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, mikäli tämän direktiivin tavoitteet, mukaan lukien tietojen antaminen, on otettu huomioon säätämismenettelyssä.”

59. Ongelmana on kahden seuraavan tekijän välisen yhteyden moniselitteisyys: direktiiviä ei yhtäältä sovelleta hankkeisiin, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisella säädöksellä, ja direktiivin tavoitteet on toisaalta otettava huomioon lainsäädäntömenettelyssä. Tämä moniselitteisyys mahdollistaa kaksi eri tulkintaa.

60. Yhden tulkinnan mukaan säännöksessä oletetaan, että lainsäädäntömenettelyllä varmistetaan automaattisesti YVA-direktiivin tavoitteiden huomioon ottaminen. Aina kun hankkeesta on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, kansallisen tuomioistuimen olisi siten katsottava, että kyseinen säädös täyttää automaattisesti direktiivin tavoitteet.

61. Toisen tulkinnan mukaan säännöksessä asetetaan seuraava ennakkoedellytys: YVA-direktiiviä ei sovelleta hankkeisiin, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, *edellyttäen että* direktiivin tavoitteet on otettu huomioon lainsäädäntömenettelyssä. Tällainen tulkinta tarkoittaisi, että lainsäätäjän on otettava YVA-direktiivin tavoitteet (mukaan lukien tietojen antaminen) huomioon päätöksentekomenettelyssään, ennen kuin hanke voidaan jättää

26 – Ks. direktiivin 2003/35 ja Århusin yleissopimuksen johdanto-osa.

YVA-direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sen 1 artiklan 5 kohdan nojalla. Tästä puolestaan heräisi kysymys, mitä lainsäätäjän on tehtävä varmistaakseen, että kyseiset tavoitteet on otettu huomioon.

62. Kummassakin tulkinnassa on varjopuolensa. Ensimmäisellä tulkinnalla saatetaan laajentaa kohtuuttomasti direktiiviin, jonka tarkoituksena on parantaa päätöksentekoa ympäristöasioissa, sisältyvän säädöksiä koskevan poikkeuksen soveltamisalaa. Poikkeusta saatettaisiin siten soveltaa myös sellaisissa tapauksissa, joissa hallinnollinen hanke on naamioitu näennäisesti säädökseksi. Toinen tulkinta saattaa johtaa jossain määrin prosessointihalukkuuteen, mikä voisi aiheuttaa sekaannusta lainsäätäjän täsmällisistä velvoitteista ympäristöasioissa. Ääritapauksessa poikkeus voisi käytännössä menettää merkityksensä, koska lainsäätäjän olisi noudatettava kaikkia samoja menettelyllisiä vaatimuksia kuin hallintoviranomaisen.

Asioissa WWF ym. ja Linster ym. annetut tuomiot

63. Unionin tuomioistuimella on ollut jo kaksi tilaisuutta tarkastella YVA-direktiivin 1 artiklan 5 kohdan merkitystä.

64. Asiassa WWF ym. antamassaan tuomiossa [27] yhteisöjen tuomioistuin totesi, että 1 artiklan 5 kohdassa ”vapautetaan tekemästä arviointimenettelyä direktiivissä tarkoitettujen hankkeiden osalta, jos kaksi vaatimusta täyttyy. Ensimmäinen vaatimus edellyttää, että hankkeesta on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä säädöksellä; toinen vaatimus edellyttää, että säätämismenettelyssä on päästy direktiivin tavoitteisiin tietojen antamisen tavoite mukaan lukien”. [28]

65. Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi ensimmäistä edellytystä toteamalla, että ”jos –– säädös – eikä toimivaltaisen viranomaisen päätös – oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen, tämän säädöksen on oltava erityinen ja sillä on oltava samat ominaispiirteet kuin direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla luvalla”. [29] Toisin sanoen on niin, että ”*hanke täytyy säädöksellä tulla yksityiskohtaisesti* eli riittävän täsmällisesti ja lopullisesti *hyväksytyksi* siten, että siinä luvan tapaan on, lainsäätäjän otettua ne huomioon, *kaikki hankkeen kannalta merkitykselliset seikat ympäristövaikutusten arvioinnin osalta*”. [30]

66. Toisen edellytyksen (”mikäli tämän direktiivin tavoitteet, mukaan lukien tietojen antaminen, on otettu huomioon säätämismenettelyssä”) sisältöä yhteisöjen tuomioistuin täsmensi epäsuoremmin toteamalla, että

27 – Mainittu edellä alaviitteessä 22.
28 – Tuomion 57 kohta.
29 – Tuomion 58 kohta.
30 – Tuomion 59 kohta, kursivointi tässä.

”vasta [ensimmäisen edellytyksen yhteydessä täsmennetyt vaatimukset] täyttämällä toisen edellytyksen tavoitteet voidaan saavuttaa lainsäädäntömenettelyssä” (tuomioistuin siten yhdisti jossain määrin nämä kaksi edellytystä). Se kuitenkin ilmaisi hyvin selvästi, mikä *ei* olisi hyväksyttävää: ”Jos tietyssä säädöksessä, jossa määrätään tietystä hankkeesta ja siten hyväksytään se, ei ole *määrätyn hankkeen osalta niitä seikkoja, jotka saattavat olla merkityksellisiä sen ympäristövaikutuksia arvioitaessa*, direktiivin tavoitteet jäävät saavuttamatta, koska *hanke voitaisiin* mahdollisista merkittävistä ympäristövaikutuksistaan huolimatta *hyväksyä, ilman että näistä vaikutuksista tehtäisiin ennakkoarviointi*.” [31]

67. Asiassa Linster ym. [32] yhteisöjen tuomioistuin ensinnäkin vahvisti, että ”direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa käytettyjä käsitteitä erityinen kansallisen lainsäädännön alaan kuuluva säädös ja hanke on tulkittava itsenäisen tulkinnan periaatteen mukaisesti” [33] ja että ”direktiivin 1 artiklan 5 kohtaa on tältä osin tulkittava ottaen huomioon direktiivin tavoitteet ja se, että kyse on direktiivin soveltamisalaa rajoittavasta säännöksestä, joten sitä on tulkittava suppeasti”. [34] Seuraavaksi yhteisöjen tuomioistuin tähdensi 1 artiklan 5 kohtaan sisältyvän poikkeuksen perustetta toteamalla, että ”kun direktiivin tavoitteet, mukaan lukien tietojen saatavilla pitäminen, saavutetaan lainsäädäntömenettelyn avulla, direktiiviä ei sovelleta asianomaiseen hankkeeseen” [35] (ymmärtääkseni siksi, ettei direktiiviä ole tarpeen soveltaa tällaisissa tilanteissa).

68. Yhteisöjen tuomioistuin jatkoi selittämällä (yksityiskohtaisemmin kuin asiassa WWF ym. antamassaan tuomiossa) YVA-direktiivin päätavoitteen ja lainsäätäjän käytettävissä olevien tietojen välistä suhdetta seuraavasti:

”Kuten direktiivin 2 artiklan 1 kohdasta ilmenee, direktiivin päätavoite on se, että ennen luvan myöntämistä arvioidaan niiden hankkeiden vaikutukset, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Direktiivin johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan ’arviointi on suoritettava hankkeen toteuttajan toimittamien asianmukaisten tietojen perusteella, joita tarvittaessa viranomaiset ja kansalaiset, joita hanke saattaa koskea, voivat täydentää’.

31 – Tuomion 60 kohta, kursivointi tässä.

32 – Asia C-287/98, Linster ym., tuomio 19.9.2000 (Kok., s. I-6917).

33 – Tuomion 44 kohta.

34 – Tuomion 49 kohta.

35 – Tuomion 51 kohta.

Näin ollen direktiivin tavoitteet voidaan katsoa saavutetuiksi lainsäädäntömenettelyn avulla ainoastaan silloin, kun lainsäätäjällä on käytettävissään samanlaiset tiedot kuin ne, jotka toimitettaisiin toimivaltaiselle viranomaiselle tavallisessa hanketta koskevassa lupamenettelyssä." [36]

69. Yhteisöjen tuomioistuin päätti arviointinsa muistuttamalla seuraavaa: "[YVA-direktiivin] 1 artiklan 5 kohdassa säädetään, että säädöksen on oltava erityinen säädös, jolla hankkeesta säädetään yksityiskohtaisesti. Säädöksen sanamuodosta on käytävä ilmi, että direktiivin tavoitteet on saavutettu asianomaisen hankkeen osalta." Se totesi lisäksi, ettei "lakia voida pitää sellaisena, että siinä direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla säädettäisiin yksityiskohtaisesti hankkeesta, jos siinä ei ole tämän hankkeen ympäristövaikutusten arvioimisen kannalta välttämättömiä seikkoja", ja että kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava, millainen tilanne on tietyssä yksittäistapauksessa. [37]

70. Teen tästä ensimmäiset päätelmäni.

71. Asioissa WWF ym. ja Linster ym. yhteisöjen tuomioistuin asetti kaksi edellytystä, joiden molempien on täytyttävä, ennen kuin säädös kuuluu 1 artiklan 5 kohdassa säädetyn poikkeuksen piiriin ja jää siten YVA-direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Hankkeesta on ensinnäkin säädettävä yksityiskohtaisesti erityisellä lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, jossa hyväksytään riittävän täsmällisesti ja lopullisesti kaikki hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta merkitykselliset seikat. Täyttääkseen YVA-direktiivin ympäristönsuojelua koskevat tavoitteet lainsäätäjällä on toiseksi oltava käytettävissään – ja lainsäätäjän on otettava lainsäädäntömenettelyssä huomioon – vastaavat tiedot kuin ne, jotka toimitettaisiin toimivaltaiselle viranomaiselle tavallisessa hanketta koskevassa lupamenettelyssä, jotta se voi suorittaa vaaditun ympäristövaikutusten arvioinnin. Käytän näistä kahdesta edellytyksestä jäljempänä ilmausta "säädöksen pätevyyden kaksiosainen edellytys".

72. Edellä mainittu kaksiosainen edellytys vaikuttaa selvästi tukevan 1 artiklan 5 kohdan tulkintaa siten, että siihen sisältyy ennakkoedellytys, jonka mukaan YVA-direktiivin tavoitteet on otettava huomioon lainsäädäntömenettelyssä, eikä olettamus, jonka mukaan tavoitteet on otettu siinä huomioon. Yhteisöjen tuomioistuin on mainitussa oikeuskäytännössä ottanut lähtökohdaksi sen, onko YVA-direktiivillä tavoiteltu yleisön osallistuminen tosiasiallisesti saavutettu lainsäädäntömenettelyllä.

36 – Tuomion 52–54 kohta.
37 – Tuomion 56–58 kohta.

Oikeuskäytännön soveltaminen käsiteltäviin asioihin

73. Asioissa WWF ym. ja Linster ym. annetuissa tuomioissa määritetään kehys kansallisten tuomioistuinten suorittamalle arvioinnille. Kehystä voidaan lähtökohtaisesti soveltaa analogisesti nyt käsiteltäviin asioihin (lainsäätäjä on hyväksynyt hallinnolliset hankkeet jälkikäteen sen sijaan, että niille olisi annettu etukäteen lupa), vaikka YVA-direktiiviä on muutettu direktiivillä 2003/35 (jolla vahvistettiin yleisön osallistumista koskevia säännöksiä erityisesti lisäämällä 10 a artiklassa vaatimukset tuomioistuimessa tapahtuvasta muutoksenhausta mutta jolla ei muutettu YVA-direktiivin tavoitteita).

74. Jos asioissa WWF ym. ja Linster ym. annetuissa tuomioissa esitetyt toteamukset otetaan kirjaimellisesti, Conseil d'État'n ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastaaminen on verrattain yksinkertaista. Hanke ei 17.7.2008 annetussa asetuksessa tule "yksityiskohtaisesti eli riittävän täsmällisesti ja lopullisesti hyväksytyksi siten, että siinä luvan tapaan on, lainsäätäjän otettua ne huomioon, kaikki hankkeen kannalta merkitykselliset seikat ympäristövaikutusten arvioinnin osalta". [38] Asetuksessa ei "ole tämän hankkeen ympäristövaikutusten arvioimisen kannalta välttämättömiä seikkoja", eikä sen "sanamuodosta [käy] ilmi, että direktiivin tavoitteet on saavutettu asianomaisen hankkeen osalta". [39] Sen asian kannalta merkityksellisissä säännöksissä todetaan pelkästään, että niissä vahvistetaan useille hankkeille hallinnollisessa menettelyssä jo myönnetty lupa, jolle "on osoitettu olevan yleisen edun mukaisia pakottavia syitä".

75. Tähän saakka kaikki on siis hyvin – mutta YVA-direktiivin 1 artiklan 5 kohdan soveltaminen ei voi mielestäni riippua pelkästään siitä, onko kyseisen säädöksen laatija ollut riittävän taitava ja ajan tasalla varmistaakseen, että säädöksen sanamuoto on täsmälleen mainittujen toteamusten mukainen. Jos kyse olisi ainoastaan siitä, hanke, jota ei ole käsitelty asianmukaisesti lainsäädäntöelimessä, voitaisiin tästä huolimatta laatia sellaiseen sanamuotoon, että se täyttää soveltamisedellytykset. Käänteisesti on mahdollista, että lainsäädäntöelimessä seikkaperäisesti käsitelty hanke ei täytäkään YVA-direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisedellytyksiä ainoastaan siksi, ettei asianomaisen jäsenvaltion lainsäädäntöperinteessä suosita säädöksen "kuormittamista" tällaisella määrällä yksityiskohtia.

76. Hankkeen käsittelyä lainsäädäntömenettelyssä edeltää käsittääkseni usein (ellei aina) jonkinasteinen hallinnollinen valmistelutyö

38 – Edellä alaviitteessä 22 mainittu asia WWF ym., tuomion 59 kohta.

39 – Edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Linster ym., tuomion 56 ja 57 kohta.

hankkeesta käytävää keskustelua varten. Jos olen oikeassa, on todennäköistä, ettei lainsäätäjän hyväksyttäväksi esitettävä asiakirja välttämättä sisällä täsmälleen samoja ja yhtä yksityiskohtaisia tietoja kuin ne, joita käsiteltäisiin puhtaasti hallinnollisessa menettelyssä. Samoin asiakirja voi sisältää ”samanlaiset tiedot kuin ne, jotka toimitettaisiin toimivaltaiselle viranomaiselle tavallisessa [toisin sanoen hallinnollisessa] hanketta koskevassa lupamenettelyssä” (kaksiosaisen edellytyksen toinen osa) – tai olla sisältämättä niitä.

77. Nyt käsiteltävät ennakkoratkaisupyynnöt tarjoavat suurelle jaostolle tilaisuuden tarkastella uudelleen ja selventää asioissa WWF ym. ja Linster ym. esitettyjä toteamuksia.

78. Otan lähtökohdaksi julkisasiamies Léger’n asiassa Linster ym. 11.1.2000 esittämään ratkaisuehdotukseen sisältyvän seuraavan hyödyllisen toteamuksen: ”Kun yhteisön lainsäätäjä antoi mahdollisuuden jonkin hankkeen hyväksymiseen säädöksellä, sen tarkoituksena ei ollut ilmaista muodollista perustetta, jonka avulla jäsenvaltiot voisivat välttyä kyseistä hanketta koskevalta ympäristövaikutusten arvioinnilta, tietojen antamiselta tai sen väestön kuulemiselta, jota hanke koskee, vain vetoamalla kyseessä olevan toimen luonteeseen ja siihen, mikä [elin] on hankkeen hyväksynyt. Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ainoastaan säädökset, joiden antamat takeet ovat samanlaiset kuin ne, joita olisi vaadittu direktiivin nojalla.” [40]

79. Olen samaa mieltä. YVA-direktiivissä ei ole kyse formalismista. Sillä pyritään mahdollistamaan kaikkien suurien hankkeiden ympäristövaikutusten tehokas arviointi ja, sellaisena kuin se on muutettuna, varmistamaan yleisön riittävä osallistuminen päätöksentekoon. Jos lainsäädäntömenettely toimii tavalliseen tapaan ja moitteettomasti, se tarjoaa – edustuksellisen demokratian kautta – samat takeet kuin ne, joita YVA-direktiivissä edellytetään.

80. On selvää, että lainsäätäjän suorittama arviointimenettely voi hyvinkin poiketa YVA-direktiivin 5–10 artiklassa määritetystä menettelystä. Kansallisten tuomioistuinten ei edellytetä varmistavan, että lainsäätäjä noudattaa täsmälleen samaa menettelyä, jota samaa hanketta arvioivan hallintoelimen olisi

40 – Ratkaisuehdotuksen 114 kohta.

noudatettava. Niiden on pikemminkin tutkittava, onko lainsäädäntömenettely toiminut moitteettomasti ja tarkoituksenmukaisesti.

81. Voidakseen tehdä näin tehokkaasti kansallinen tuomioistuin ei selvästikään voi tyytyä tarkastelemaan pelkästään asetuksen sanamuotoa.

82. Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, ettei säädös kuulu 1 artiklan 5 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan, jos tärkeitä hankkeeseen liittyviä seikkoja arvioidaan säädöksen mukaan muodollisen hyväksynnän antamisen *jälkeen* erillisessä menettelyssä (asia WWF ym.) tai jos säädöksessä jätetään avoimeksi jokin hankkeeseen liittyvä merkittävä näkökohta, kuten moottoritien lopullisesta linjauksesta päättäminen (asia Linster ym.). Molempien tuomioiden taustalla on nähdäkseni se ajatus, ettei lainsäätäjän voida tällaisissa tilanteissa sanoa tarkastelleen kaikkia hankkeen todennäköisten ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta välttämättömiä seikkoja. Lainsäädäntömenettely ei ole toiminut tarkoituksenmukaisesti, joten sen seurauksena toteutettu toimi ei täytä poikkeuksen perusteita. Käänteisesti on niin, että jos lainsäädäntömenettely toimii tarkoituksenmukaisesti, säädöksiä koskevaa poikkeusta on voitava soveltaa, jotta kunnioitetaan niiden aikomuksia, jotka laativat Århusin yleissopimuksen, ja niiden aikomuksia, jotka panivat sen täytäntöön EU:n lainsäädännössä YVA-direktiivillä, sellaisena kuin se on muutettuna.

83. Jos – kuten väitän – formalismin välttämiseksi on tarpeen siirtyä kohti funktionaalista tarkastelua ja antaa 1 artiklan 5 kohtaan sisältyvälle poikkeuslausekkeelle johdonmukainen ja todellinen merkitys, herää seuraava kysymys: miten ratkaistaan, onko lainsäädäntömenettely toiminut tarkoituksenmukaisesti?

84. Arvioidakseen sitä, onko lainsäädäntömenettely toiminut yksittäistapauksessa tarkoituksenmukaisesti, kansallisen tuomioistuimen on nähdäkseni tutkittava seuraavia seikkoja:

a) menettelyn lähtökohta: olivatko lainsäätäjälle esitetyt tiedot riittävän yksityiskohtaisia ja informatiivisia, jotta lainsäätäjä voi niiden perusteella arvioida ehdotetun hankkeen todennäköisiä ympäristövaikutuksia?

b) menettely: noudatettiinko asianmukaista menettelytapaa ja oliko valmistelu- ja käsittelyaika riittävä, jotta voidaan todeta, että vaaleilla valituilla kansan

edustajilla oli todella mahdollisuus tutkia ehdotettua hanketta ja keskustella siitä riittävästi?

87. Lyhyesti sanottuna on niin, että jos lainsäätäjällä on käytettävissään tarvittavat tiedot ja se hoitaa demokraattista tehtäväänsä moitteettomasti ja tehokkaasti, lainsäädäntömenettelyssä saavutetaan YVA-direktiivin, sellaisena kuin se on muutettuna, tavoitteet. Suojeluun ei näin ollen synny aukkoa, jos tällaiseen lainsäädäntömenettelyyn sovelletaan 1 artiklan 5 kohdassa säädettyä poikkeusta ja se jätetään siten YVA-direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

c) menettelyn tulos: ilmenevätkö säädöksestä (luettuna tarvittaessa yhdessä siinä nimenomaisesti mainitun lisämateriaalin kanssa) selvästi luvan kohde ja asetetut rajoitukset tai edellytykset?

88. Käänteisesti YVA-direktiivissä edellytettyjä takeita ei anneta lainsäädäntömenettelyssä, jossa pelkästään hyväksytään muodollisesti aiempi hallinnollinen menettely, jossa on tosiasiassa jo tehty asian kannalta merkitykselliset päätökset. Siihen ei näin ollen pitäisi soveltaa 1 artiklan 5 kohdassa säädettyä poikkeusta.

85. Tällaisessa lainsäädäntömenettelyssä lainsäätäjä saattaa (kuten käsiteltävissä asioissa) tukeutua hallintoelimen aiemmin tekemään työhön.

86. Siinä tapauksessa kansallisen tuomioistuimen on määritettävä, onko hanke keskeisiltä osin jo hyväksytty (hallinnollisessa menettelyssä), ennen kuin se tulee lainsäädäntöelimen käsittelyyn, vai onko hanketta todellakin tarkasteltu ja onko se hyväksytty myöhemmin varsinaisessa lainsäädäntömenettelyssä. Katsonkin, että kansallisen tuomioistuimen on tarkasteltava yksittäistapauksessa menettelyn sisältöä eikä muotoa.

89. Tällaisessa lähestymistavassa kunnioitetaan mielestäni sekä Århusin yleissopimuksen ja YVA-direktiivin, sellaisena kuin se on muutettuna, tavoitetta että niiden laatijoiden aikomusta sisällyttää molempiin välineisiin poikkeuslauseke, jota sovelletaan lainsäätäjän eikä hallintoelimen tekemiin ympäristöä koskeviin päätöksiin.

Kysymykset B.1, B.2 ja B.3

90. Kysymyksessä B.1 Conseil d'État tiedustelee, ovatko YVA-direktiivin 1, 5, 6, 7, 8 ja 10 a artikla esteenä sellaiselle oikeudelliselle säätelylle, jonka mukaan oikeus toteuttaa ympäristövaikutusten arviointia edellyttävä hanke myönnetään lainsäädäntötoimella, jota ei voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi niin, että voitaisiin riitauttaa asiasisällön tai noudatetun menettelyn osalta päätös, jolla oikeus hankkeen toteuttamiseen on myönnetty. Mainittujen säännösten sanamuodon ja pääajatuksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että todellisuudessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, edellyttääkö YVA-direktiivin 10 a artikla sen 1 artikla (erityisesti 1 artiklan 5 kohta) huomioon ottaen, että säädös, jossa annetaan oikeus toteuttaa ympäristövaikutusten arviointia edellyttävä hanke, voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi sen varmistamiseksi, että säädöksen sisältö ja noudatettu menettely ovat YVA-direktiivin 5, 6, 7 ja 8 artiklan mukaisia.

91. Kysymyksissä B.2 ja B.3 tiedustellaan lähinnä, velvoitetaanko Århusin yleissopimuksen 9 artiklassa ja/tai YVA-direktiivin 10 a artiklassa jäsenvaltiot säätämään mahdollisuudesta saattaa päätösten, toimien tai laiminlyöntien laillisuus tuomioistuimen tutkittavaksi ympäristövaikutusten arviointia edellyttävien hankkeiden hyväksymistä koskevien sekä aineellisten säännösten että menettelysäännösten osalta.

92. Kysymyksellä A pyritään siten selvittämään, sovelletaanko YVA-direktiiviä nyt kyseessä olevan kaltaiseen menettelyyn, kun taas B kohdan kolme kysymystä koskevat yksityiskohtaisemmin mahdollisuutta saattaa tällainen menettely tuomioistuimen tutkittavaksi ja myös implisiittisesti vaikeuksia, joita saattaa syntyä, jos normaalitapauksessa eri tuomioistuimilla on toimivalta tutkia menettelyn eri osien laillisuutta.

93. Jos kysymykset otetaan kirjaimellisesti, niihin vastaaminen on hyvin yksinkertaista.

94. Kun tarkastellaan ensinnäkin kysymystä B.1, on selvää, ettei YVA-direktiiviä sovelleta "hankkeisiin, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä". Näin ollen yksikään direktiivin asianomaisista säännöksistä ei voi edellyttää mahdollisuutta saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi lupia, jotka on myönnetty tämän määritelmän piiriin kuuluvilla säädöksillä. Se, kuuluuko toimi määritelmän piiriin, on kysymyksen A kohteena, ja olen tarkastellut sitä mainitun kysymyksen yhteydessä. Jos toimi ei kuulu määritelmän piiriin, 10 a artiklassa vahvistetaan säännöt

mahdollisuudesta saattaa se tuomioistuimen tutkittavaksi.

95. Vieläkin yksinkertaisempaa on vastata kysymyksiin B.2 ja B.3, joissa ei viitata säädöksiin. Vastaus voidaan johtaa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan ja YVA-direktiivin 10 a artiklan sanamuodosta, ja se kuuluu, että niissä jäsenvaltiot velvoitetaan säätämään mahdollisuudesta saattaa tuomioistuimessa tutkittavaksi päätösten, toimien tai laiminlyöntien laillisuus ympäristövaikutusten arviointia edellyttävien hankkeiden hyväksymistä koskevien sekä aineellisten säännösten että menettelysäännösten osalta.

96. On kuitenkin syytä mainita, että kyseisen määräyksen ja säännöksen sanamuodossa annetaan jäsenvaltioille vähäistä suurempi liikkumavara määritettyjen tavoitteiden saavuttamisessa, kuten Belgian hallitus ja komissio ovat huomauttaneet. Niiden nojalla useat seikat määritetään kansallisen lainsäädännön perusteella, mukaan lukien tiettyjen käsitteiden sisältö, menettelyvaihe, jossa toimi on voitava riitauttaa, ja tutkinnan suorittamiseen toimivaltaisen elimen luonne.

97. Edellä esitetyt yksinkertaiset vastaukset eivät kuitenkaan ratkaise Conseil d'État'ssa vireillä olevan menettelyn perusongelmaa, vaikka niitä luettaisiinkin yhdessä kysymyksestä A esittämäni arvioinnin kanssa. Unionin tuomioistuimelle ei ole esitetty Conseil d'État'n ja Cour constitutionnellen toimivaltaa koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä kokonaisuudessaan (joskin Belgian hallitus on antanut niistä tärkeitä tietoja). Vaikuttaa siltä, ettei Conseil d'État ole toimivaltainen tutkimaan 17.7.2008 annetun asetuksen kaltaisia säädöksiä, kun taas Cour constitutionnelle on toimivaltainen tutkimaan tällaisia toimia ja niiden yhteensopivuutta perustuslaillisten normien ja periaatteiden kanssa muttei välttämättä sitä, onko toimi Århusin yleissopimuksen tai YVA-direktiivin mukainen. Jos tilanne on todellakin tämä tai vastaavanlainen, herää kysymys, jääkö toimivaltaan aukko, joka on ristiriidassa sekä Århusin yleissopimuksen että YVA-direktiivin kanssa.

98. Entä mikäli Conseil d'État'n kaltainen tuomioistuin ei ole toimivaltainen tutkimaan 17.7.2008 annetun asetuksen kaltaista toimea sen määrittämiseksi, onko toimi pätevä Århusin yleissopimuksen tai YVA-direktiivin kannalta, onko sillä oltava tällainen toimivalta voidakseen määrittää, kuuluuko toimi säädöksiä koskevan poikkeuksen soveltamisalaan, kun otetaan huomioon, että tutkinnan

pääsisältö on itse asiassa sama molemmissa tapauksissa? Ellei näin ole, onko jollain toisella tuomioistuimella, kuten Cour constitutionnellella, oltava toimivalta tutkia toimen yhteensopivuutta Århusin yleissopimuksen ja YVA-direktiivin kanssa?

99. Tässä yhteydessä on pidettävä mielessä kaksi periaatteellista seikkaa. Ensinnäkin on niin, että mikäli toimivaltasääntöjä ei aseteta EU:n lainsäädännössä – ja tässä tapauksessa näin ei selvästikään ole – unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole lausua siitä, mitä sääntöjä jäsenvaltioissa olisi sovellettava. Toiseksi on niin, että sen varmistamiseksi, että oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa koskevat tavoitteet saavutetaan, ainakin yhdellä tuomioistuimella on oltava mahdollisuus tutkia asia, jossa on riitautettu erityinen kansallisen lainsäädännön alaan kuuluva säädös, sillä perusteella, ettei se kuulu Århusin yleissopimuksen 2 artiklan tai YVA-direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.

100. Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa selvältä, että jos Cour constitutionnelle on Belgian toimivaltasääntöjen perusteella toimivaltainen määrittämään, kuuluuko 17.7.2008 annettu asetus YVA-direktiivin 1 artiklan 5 kohtaan, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, sisältyvän erityisen kansallisen säädöksen määritelmän piiriin, ja jos sillä yksin on tällainen toimivalta, toimivallassa ei ole aukkoa, ja direktiivin 10 a artiklan (ja Århusin yleissopimuksen 9 artiklan) tavoitteet on saavutettu asianmukaisesti. Käsiteltävien asioiden kaltaisessa tilanteessa tämä kuitenkin edellyttää, että tuomioistuimella, jossa säädöksen perustana olevat hallinnollisessa menettelyssä myönnetyt luvat on riitautettu, on mahdollisuus saada tästä ratkaisu Cour constitutionnellelta. Ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee selvästi, että tämänkaltainen ennakkoratkaisumenettely on käytettävissä.

101. Jos Cour constitutionnellen toimivalta kuitenkin rajoittuu esimerkiksi sen tutkimiseen, onko säädös perustuslaillisten periaatteiden mukainen, eikä ulotu sen tarkasteluun, kuuluuko säädös YVA-direktiivin 1 artiklan 5 kohdan määritelmän piiriin, Conseil d'État'lla on oltava mahdollisuus tutkia tätä kysymystä ja tarvittaessa jättää 17.7.2008 annettu asetus huomiotta voidakseen antaa ratkaisun itse hallinnollisessa menettelyssä myönnettyjen lupien asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuudesta. [41]

41 – Vastaavasta, joskaan ei täysin samasta, menettelyllisestä tilanteesta ks. esim. asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978 (Kok., s. 629, Kok. Ep. IV, s. 73) tai asia C-213/89, Factortame ym., tuomio 19.6.1990 (Kok., s. I-2433, Kok. Ep. X, s. 453).

Ratkaisuehdotus

102. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Conseil d'État'n ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

A) Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 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 vireillepanooikeuden osalta 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY, 1 artiklan 5 kohdassa jätetään direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan sellaiset säädökset, joissa lainsäädäntöelin on ottanut direktiivin tavoitteet konkreettisesti huomioon.

Kun kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä riitautetaan direktiivissä 85/337 tarkoitetuille hankkeille hallinnollisessa menettelyssä myönnetyt luvat ja kun luvat on myöhemmin vahvistettu säädöksellä, kansallisen tuomioistuimen on tarkasteltava paitsi säädöksen sanamuotoa myös lainsäädäntömenettelyn sisältöä – erityisesti lainsäätäjän käytettävissä olleita tietoja ja sitä, miten näitä tietoja on tarkasteltu – sen määrittämiseksi, onko direktiivin tavoitteet otettu huomioon. Ellei tavoitteita ole otettu huomioon, kansallisen tuomioistuimen olisi jätettävä säädös huomiotta ja tutkittava hallinnollisessa menettelyssä myönnettyjen lupien laillisuus.

B) Direktiivin 85/337 10 a artiklassa ja Århusin yleissopimuksen 9 artiklassa edellytetään, että kansallisella tuomioistuimella on tällaisessa menettelyssä mahdollisuus varmistaa, joko omasta aloitteestaan tai pyytämällä ratkaisua toiselta tuomioistuimelta, jolla on asianmukainen toimivalta, jääkö säädös kyseisten välineiden soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että direktiivin tavoitteet on otettu huomioon lainsäädäntömenettelyssä.