JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

22 päivänä tammikuuta 2009 [1]

I Johdanto

1. Yhteisöjen tuomioistuimen on tulkittava nyt käsiteltävässä asiassa jälleen tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettua neuvoston direktiiviä 85/337/ETY [2] (jäljempänä YVA-direktiivi). Kyseessä on tosin direktiivi 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 muutoksenhakuja vireillepano-oikeuden osalta 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY, [3] jota yhteisöjen tuomioistuin näin muutettuna on käsitellyt tähän mennessä vain harvoin.

2. On tarkemmin sanoen selvitettävä, onko ympäristövaikutusten arvioinnin tekemättä jättämisestä tehtävää päätöstä perusteltava ja millaisia mahdollisesti tarvittavien perustelujen pitäisi olla.

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.
2 – EYVL L 175, s. 40.
3 – EUVL L 156, s. 17.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

3. YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan sen tarkoitus seuraavasti:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä hankkeet, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, alistetaan lupamenettelyyn ja että niiden vaikutukset arvioidaan. Tässä tarkoitetut hankkeet määritellään 4 artiklassa.”

4. YVA-direktiivin 3 artiklassa säädetään ympäristövaikutusten arvioinnin kohteesta seuraavaa:

”Ympäristövaikutusten arvioinnilla tunnistetaan, kuvataan ja arvioidaan tarkoituksenmukaisella tavalla, kussakin yksittäistapauksessa ja 4–11 artiklan mukaisesti hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset seuraaviin tekijöihin:

– ihmisiin, eläimiin ja kasveihin;

– maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan;

– kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön;

– ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa luetelmakohdassa mainittujen tekijöiden vuorovaikutukseen.”

määriteltävä liitteessä II mainittujen hankkeiden osalta:

a) tapauskohtaisesti selvittämällä,

tai

b) jäsenvaltioiden asettamien raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla,

arvioidaanko tämä hanke 5–10 artiklan mukaisesti.

5. Direktiivin 4 artiklassa määritellään ennen kaikkea, mitkä hankkeet on arvioitava:

”1. Jollei direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa säädetystä muuta johdu, liitteessä I mainitut hankkeet arvioidaan 5–10 artiklan mukaisesti.

2. Jollei direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa säädetystä muuta johdu, jäsenvaltioiden on

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

3. Tutkittaessa hankkeita tapauskohtaisesti tai vahvistettaessa raja-arvoj[a] tai valintaperusteita 2 kohdan soveltamiseksi, liitteessä III vahvistetut kyseistä hanketta koskevat olennaiset arviointiperusteet on otettava huomioon.

4. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisten viranomaisten 2 kohdan mukaisesti tekemä päätös on kansalaisten saatavilla.”

6. Liitteessä II olevan 10 kohdan b alakohdan kohteena on kaupunkirakentaminen.

7. Liitteessä III mainitaan ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta koskevan päätöksen perusteina esimerkiksi hankkeen ominaisuudet, sijainti ja mahdolliset vaikutukset.

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

8. Pääasian oikeudenkäynnin kohteena on maisemallisesti erityisen kauniilla alueella sijaitsevan entisen laivastotukikohdan suunniteltu laajennus. Sinne on tarkoitus perustaa sairaala. Ensimmäinen rakennuslupa riitautettiin menestyksekkäästi, koska ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta ei ollut tutkittu.

9. Toimivaltainen paikallisviranomainen otti kantaa ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuuteen asiaan liittyneessä hallinnollisessa menettelyssä. Sen mukaan tällainen arviointi ei ollut tarpeen, koska merkittäviä ympäristövaikutuksia ei ollut odotettavissa.

10. Mellor, pääasian oikeudenkäynnin kantaja, teki päätöksestä oikaisuvaatimuksen. Hänen mukaansa muun muassa lepakoiden pesät tuhottaisiin. Paikallisviranomainen oikaisi tämän perusteella arviointiaan.

11. Yhdistyneen kuningaskunnan asiasta vastaava ministeri antoi kuitenkin 4.12.2006 päivätyllä kirjeellä tiedoksi päätöksensä siitä, että ympäristövaikutusten arviointi ei ollut tarpeen. Perusteluina hän esitti, että hankkeesta ei ollut sellaisten tekijöiden kuin sen laadun, koon ja sijainnin perusteella odotettavissa merkittäviä ympäristövaikutuksia. Erityisiä perusteluja ei esitetty.

12. Mellor nosti tästä päätöksestä kanteen. Court of Appeal käsittelee asiaa toisena oikeusasteena ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko jäsenvaltioiden neuvoston direktiivin 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 97/11/EY ja 2003/35/EY, 4 artiklan mukaan varmistettava, että päätöksen perustelut ovat yleisön saatavilla, jos ne toteavat päätöksessään, ettei liitteessä II tarkoitettua hanketta ole tarpeen arvioida direktiivin 5–10 artiklan mukaisesti?

2) Jos vastaus kysymykseen 1 on myöntävä, täyttikö ministerin 4.12.2006 päivätty kirje tämän vaatimuksen?

3) Jos vastaus kysymykseen 2 on kieltävä, mikä on perustelujen ilmoittamiselta edellytettävä laajuus tässä asiayhteydessä?”

IV Oikeudellinen arviointi

A *Ennakkoratkaisupyyntöön liittyvä sääntely*

13. Pääasian oikeudenkäynti koskee ennakkoselvitystä siitä, edellyttääkö tietty hanke ympäristövaikutusten arviointia.

14. YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ja liitteessä II olevan 10 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä tapauskohtaisesti selvittämällä tai asettamiensa raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla, onko kaupunkirakentamishankkeiden ympäristövaikutukset arvioitava. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa annetaan jäsenvaltioille harkintavaltaa. Tätä rajoittaa kuitenkin 2 artiklan 1 kohdassa ilmaistu velvollisuus alistaa vaikutusten arviointiin sellaiset hankkeet, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. [4]

4 – Ks. direktiivin aikaisempien versioiden osalta asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996 (Kok., s. I-5403, 50 kohta); asia C-392/96, komissio v. Irlanti, tuomio 21.9.1999 (Kok., s. I-5901, 64 kohta); asia C-117/02, komissio v. Portugali, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-5517, 82 kohta); asia C-83/03, komissio v. Italia, tuomio 2.6.2005 (Kok., s. I-4747, 19 kohta); asia C-121/03, komissio v. Espanja, tuomio 8.9.2005 (Kok., s. I-7569, 87 kohta); asia C-332/04, komissio v. Espanja, tuomio 16.3.2005 (Kok., s. I-40, 76 kohta); asia C-2/07, Abraham ym., tuomio 28.2.2008 (Kok., s. I-1197, 37 ja 42 kohta) ja asia C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA, tuomio 25.2008 (Kok., s. I-6097, 38 kohta).

15. Jäsenvaltioiden täytyy ottaa huomioon erityisesti hankkeen laatu, koko ja sijainti todetessaan sen, onko merkittäviä ympäristövaikutuksia odotettavissa. [5] YVA-direktiivillä pyritään hankkeiden tai niiden muutosten ympäristövaikutusten kokonaisarviointiin. [6] On otettava huomioon yksityiskohtaisesti sekä suunniteltujen töiden suorat ympäristövaikutukset että ne ympäristövaikutukset, joita näiden töiden tulosten käyttämisestä ja hyödyntämisestä voi syntyä. [7]

16. Tässä tapauksessa toimivaltaiset viranomaiset tekivät tapauskohtaisessa selvityksessä sen päätelmän, että hankkeesta ei ollut laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa perusteella odotettavissa merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tästä syystä ympäristövaikutusten arviointi ei ollut niiden mielestä tarpeen.

17. Mellorin mielestä tämä päätös on kumottava, koska sitä ei ole perusteltu lainkaan tai ainakaan riittävästi.

5 – Edellä alaviitteessä 4 mainitut asia C-332/04, komissio v. Espanja, tuomion 76 kohta ja asia Abraham ym., tuomion 38 kohta.

6 – Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Abraham ym., tuomion 42 kohta.

7 – Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Abraham ym., tuomion 43 kohta.

B *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

18. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee ensimmäisillä kysymyksillään, onko ympäristövaikutusten arvioinnin tekemättä jättämisestä tehtävä päätös perusteltava.

19. YVA-direktiivin 9 artiklassa säädetään, että kun päätös luvan myöntämisestä on tehty ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä, tästä on annettava kansalaisille laajasti tietoa. Jos ympäristövaikutusten arviointi päätetään jättää tekemättä, 4 artiklan 4 kohdassa edellytetään sitä vastoin ainoastaan hylkäämispäätöksen julkistamista.

20. Kuten Yhdistynyt kuningaskunta korostaa, YVA-direktiivissä ei siis edellytetä nimenomaisesti ympäristövaikutusten arvioinnin tekemättä jättämistä koskevan päätöksen perustelemista. Direktiivissä säädetään pikemminkin nimenomaisesti siitä, että muut päätökset on perusteltava.

Asiassa C-87/02 annettu tuomio

21. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin jo todennut, että toimivaltaisen kansallisen viranomaisen päätöksen, jonka mukaan hankkeen ominaispiirteet eivät edellytä hankkeen ympäristövaikutusten arviointia, on sisällettävä tai siihen on liitettävä kaikki sellaiset seikat, joiden perusteella voidaan valvoa, että se perustuu asianmukaiseen YVA-direktiivin vaatimusten mukaiseen ennakkoselvitykseen. [8]

22. Yhdistynyt kuningaskunta väittää kuitenkin perustellusti, että tämä toteamus on esitetty vain ylimääräisenä huomautuksena (obiter dictum). Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohteena ei ollut ympäristövaikutusten arvioinnin tekemättä jättämistä koskevan päätöksen perustelujen mahdollinen puuttuminen. Komissio riitautti pikemminkin sen, että ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta ei ollut tutkittu.

23. Vastaavasti kyseisen asian asianosaiset eivät olleet esittäneet mitään mahdollisesta perusteluvelvollisuudesta, eikä muilla jäsenvaltioilla, kuten Yhdistyneellä kuningaskunnalla, ollut myöskään mitään syytä osallistua oikeudenkäyntiin vastustaakseen perusteluvelvollisuutta. Tästä syystä perustelujen tarpeellisuus on tutkittava asiassa komissio vastaan Italia annetusta tuomiosta huolimatta.

Primäärioikeuden mukainen perusteluvelvollisuus

24. EY 253 kohdassa edellytetään päätösten perustelemista. Kuten erityisesti Mellor esittää, myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan [9] 41 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan mukaan oikeus hyvään hallintoon sisältää myös hallintoelinten velvollisuuden perustella päätöksensä. Koska Lissabonin sopimusta ei ole tähän mennessä ratifioitu, perusoikeuskirjalla ei tosin ole primäärioikeuteen verrattavissa olevia sitovia oikeusvaikutuksia. Viitteellisenä oikeuslähteenä se antaa kuitenkin tietoa perusoikeuksista, [10] jotka on otettava huomioon yhteisön oikeutta tulkittaessa. [11]

8 – Asia C-87/02, komissio v. Italia, tuomio 10.6.2004 (Kok., s. I-5975, 49 kohta).

9 – Perusoikeuskirja julistettiin juhlallisesti ensin 7.12.2000 Nizzassa (EYVL C 364, s. 1) ja sen jälkeen vielä toisen kerran 12.12.2007 Strasbourgissa (EUVL C 303, s. 1).

10 – Vrt. tästä myös asia C-540/03, parlamentti v. neuvosto, ns. perheenyhdistämistapaus, tuomio 27.6.2006 (Kok., s. I-5769, 38 kohta) ja asia C-432/05, Unibet, tuomio 13.3.2007 (Kok., s. I-2271, 37 kohta).

11 – Asia C-2/92, Bostock, tuomio 24.3.1994 (Kok., s. I-955, 16 kohta); asia C-107/97, Rombi ja Arkopharma, tuomio 8.5.2000 (Kok., s. I-3367, 65 kohta); asia C-10/01, Lindqvist, tuomio 6.11.2003 (Kok., s. I-12971, 87 kohta) ja edellä alaviitteessä 10 mainittu ns. perheenyhdistämistapaus, tuomion 105 kohta. Ks. myös perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohta.

25. Jo perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdasta samoin kuin EY 253 artiklasta tosin ilmenee, että siinä mainittu perusteluvelvollisuus koskee yhteisön toimielimiä. Tätä velvollisuutta ei voida siten ilman muuta siirtää koskemaan jäsenvaltioiden viranomaisia, vaikka nämä panevatkin täytäntöön tätä yhteisön lainsäädäntöä. [12]

Tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteet

26. Lähtökohtaisesti jäsenvaltiot säätävät yhteisön oikeuden täytäntöönpanoa koskevasta menettelystä, jos yhteisön oikeuteen ei sisälly tästä erityissääntöjä. On tosin olemassa sääntöjä sellaisten päätösten perustelemisesta, joita jäsenvaltiot tekevät soveltaessaan tiettyjä yhteisön oikeussääntöjä, [13] myös ympäristöoikeuden sääntöjä, [14] mutta ennakkoselvityksestä tehtävien päätösten perusteluja koskeva erityinen sääntely puuttuu.

27. Jäsenvaltiot eivät myöskään voi täysin vapaasti antaa säädöksiä, jotka koskevat yhteisön oikeuden soveltamiseksi tarpeellisia menettelyllisiä sääntöjä. Menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että yhteisön oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate). [15]

28. Ei ole havaittavissa, että perusteluvelvollisuudesta luopuminen merkitsisi epäedullisempaa kohtelua verrattuna yksinomaan jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuviin vaatimuksiin. On kuitenkin pohdittava, onko tehokkuusperiaatteen rajoja noudatettu. Tehokkuusperiaatteen käytännön ilmentymä on tehokasta oikeussuojaa koskeva periaate. Tämä periaate edellyttää sitä, että yhteisön oikeudessa annetut oikeudet ovat pantavissa täytäntöön tuomioistuimessa. Tuomioistuinten on erityisesti kyettävä valvomaan viranomaisten päätöstä tällaisen oikeuden epäämisestä. Valvonnan on ulotuttava myös päätöksen perustelujen tutkimiseen. [16]

12 – Ks. vastaavasti asia C-233/00, komissio v. Ranska, tuomio 26.6.2003 (Kok., s. I-6625, 109 kohta).

13 – Ks. esim. unionin kansalaisten karkottamisen osalta Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77) 30 artiklan 2 kohta.

14 – Ks. ympäristötiedon epäämisen osalta ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY (EUVL L 41, s. 26) 4 artiklan 5 kohdan toinen virke tai hankkeen hyväksymisestä ympäristövaikutusten arvioinnin jälkeen YVA-direktiivin 9 artiklan 1 kohdan toinen luetelmakohta.

15 – Asia C-147/01, Weber's Wine World ym., tuomio 2.10.2003 (Kok., s. I-11365, 103 kohta); asia C-201/02, Wells, tuomio 7.1.2004 (Kok., s. I-723, 67 kohta); yhdistetyt asiat C-392/04 ja C-422/04, i-21 Germany ja Arcor, tuomio 19.9.2006 (Kok., s. I-8559, 57 kohta) ja asia C-35/05, Reemtsma, tuomio 15.3.2007 (Kok., s. I-2425, 37 kohta).

16 – Asia 222/86, Heylens ym., tuomio 15.10.1987 (Kok., s. 4097, Kok. Ep. IX, s. 225, 15 kohta) ja asia C-239/05, BVBA Management, Training en Consultancy, tuomio 15.2.2007 (Kok., s. I-1455, 36 kohta).

29. Perusteluvelvollisuutta koskevat asiassa C-87/02 annetun tuomion toteamukset on luokiteltava tähän asiayhteyteen. Yhteisöjen tuomioistuin korosti, että tuolloin ratkaistussa tapauksessa olisi ollut ilman vaadittuja tietoja mahdotonta valvoa, oliko ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta koskevaa ennakkoselvitystä tehty. [17]

30. Tämä näkemys on vakuuttava. Mikäli päätöksen perustana olevat tiedot puuttuvat, on jälkikäteen vähintäänkin erittäin vaikeaa todeta, onko päätöksen tehnyt viranomainen ylipäänsä ajatellut mahdollisia ympäristövaikutuksia. Usein jäisi epäilys siitä, perustellaanko oikeudenkäynnissä ainoastaan jälkikäteen muista syistä tehtyä päätöstä.

31. Perusteluvelvollisuus antaa lisäksi yksityiselle mahdollisuuden ratkaista kaikista seikoista tietoisena, kannattaako hänen saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. [18] Nyt käsiteltävässä asiassa perusteluista saattaisi ilmetä, mitkä ympäristöriskit otettiin huomioon. Kanteella voitaisiin riitauttaa joko näiden riskien virheellinen arviointi tai muiden merkityksellisten riskien huomiotta jättäminen.

32. Perustelujen esittäminen ei myöskään palvele yksinomaan kansalaisen etua, vaan se on hallinnon ensimmäinen itsevalvonnan keino, ja se saattaa poistaa jännitteitä hallinnon ja kansalaisen väliltä. Mikäli perustelut vakuuttavat, olemassa oleva konflikti näet päättyy ja vältetään tarpeettomat oikeusriidat.

33. Yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin todennut samansuuntaisesti, että kansallisten viranomaisten on perusteltava päätös, jolla ne estävät yhteisön oikeudessa myönnetyn oikeuden käyttämisen. [19] Perusoikeuskirjan 14 artiklaankaan ei sisälly tältä osin vain sääntöjä toimielinten harjoittamasta sääntöjenmukaisesta hallinnosta, vaan siinä kirjataan yleinen oikeusperiaate, jota myös jäsenvaltioiden viranomaisten on noudatettava, kun ne soveltavat yhteisön oikeutta. [20]

17 – Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Italia.

18 – Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Heylens ja asiassa C-186/04, Housieaux, 27.1.2005 antamani ratkaisuehdotuksen 32 kohta (tuomio 21.4.2005, Kok., s. I-3299).

19 – Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia BVBA Management, Training en Consultancy, tuomion 36 kohta, tavaramerkkioikeuden osalta. Vrt. myös julkiasiamies Poiares Maduron asiassa C-426/05, Tele2 Telecommunication, 15.2.2007 antama ratkaisuehdotus (Kok., s. I-685, 49 kohta), julkisasiamies Sharpstonin asiassa C-239/05, BVBA Management, Training en Consultancy, 6.7.2006 antama ratkaisuehdotus (Kok., s. I-1455, 40 kohta) ja edellä alaviitteessä 18 mainittu asiassa Housieaux antamani ratkaisuehdotus.

20 – Vrt. muista hyvän hallinnon vaatimuksista jäsenvaltioiden soveltaessa yhteisön oikeutta asia C-428/05, Laub, tuomio 21.6.2007 (Kok., s. I-5069, 25 kohta) ja yhdistetyt asiat C-147/06 ja C-148/05, SECAP, julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin 27.11.2007 antama ratkaisuehdotus (Kok., s. I-3565, 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

34. Kaiken kaikkiaan on todettava, että jäsenvaltioiden on saatettava perustelut kansalaisten saataville, kun ne tekevät päätöksiä yhteisön oikeudessa myönnetyn oikeuden epäämisestä.

Mahdollinen oikeuden loukkaamisen

35. On näin ollen tutkittava, voidaanko luopumista ympäristövaikutusten arvioinnista pitää yhteisön oikeudessa myönnetyn oikeuden epäämisenä.

36. Oikeuden epäämistä ei voida ymmärtää tässä yhteydessä siten, että oikeuden ympäristövaikutusten arvioimiseen olisi pitänyt tosiasiallisesti olla olemassa. Siinä tapauksessa perusteluvelvollisuus olisi käytännössä merkityksetön. Tosiasiallisesti olemassa olevan oikeuden epääminen on näet perusteluista riippumatta lainvastaista.

37. Perusteluilla pitäisi pikemminkin mahdollistaa jokaisen sellaisen päätöksen tutkiminen, jolla todetaan, että yhteisön lähtökohtaisesti myöntämää oikeutta ei ole tietyssä yksittäistapauksessa olemassa. Tästä syystä hallinnon on perusteltava päätös, jos yhteisö on antanut yksityisille oikeusasemia, joita tällä päätöksellä saatetaan loukata.

38. Pääasian kohteena olevassa tapauksessa ei rajoiteta hankkeesta vastaavan oikeuksia. Se on näet vaatinut lupamenettelyn toteuttamista ilman ympäristövaikutusten arviointia. Siihen nähden päätöstä ei siten tarvitse perustella.

39. Myös kolmansien oikeudet ovat tosin merkityksellisiä perusteluvelvollisuuden kannalta. Yhteisön menettelyissä perusteluvelvollisuutta on näet arvioitava myös sen kannalta, millainen intressi selvennysten saamisiin saattaa olla muilla, joita toimi koskee suoraan ja erikseen.[21] Vastaavasti perustelut ovat välttämättömiä silloin, jos komissio ei esitä kilpailuoikeudellisissa asioissa väitteitä yrityssulautumaa[22] tai valtiontukea[23] vastaan.

40. Näiden edellytysten on koskettava myös päätöksiä, joita jäsenvaltioiden viranomaiset tekevät soveltaessaan yhteisön oikeutta.

21 – Asia C-413/06 P, Bertelsmann ja Sony Corporation of America, tuomio 10.7.2008 (Kok., s. I-4951, 166 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 – Edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Bertelsmann ja Sony Corporation of America, tuomion 171 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

23 – Asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998 (Kok., s. I-1719, 64 kohta) ja asia C-341/06 P, Chronopost, tuomio 1.7.2008 (Kok., s. I-4777, 89 kohta).

Luopuminen ympäristövaikutusten arvioinnista koskee väistämättä paitsi hankkeesta vastaavaa myös kolmansia osapuolia ainakin silloin, jos he voivat lähtökohtaisesti vaatia arvioinnin tekemistä.

41. Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että kolmansilla osapuolilla saattaa olla oikeus vaatia ympäristövaikutusten arviointia. Jos YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa ja 2 artiklan 1 kohdassa annettu harkintavalta on ylitetty jäsenvaltion lainsäädännössä tai hallinnossa, yksityiset voivat vedota näihin säännöksiin jäsenvaltion tuomioistuimissa kansallisia viranomaisia vastaan. Asian näin ollessa jäsenvaltion viranomaisten on toteutettava kaikki toimivallassaan olevat tarpeelliset yleis- tai erityistoimenpiteet, jotta hankkeet tutkitaan sen selvittämiseksi, onko niillä todennäköisesti huomattavia ympäristövaikutuksia, ja jos on, hankkeiden ympäristövaikutusten tutkimiseksi. [24]

42. Tämän lisäksi YVA-direktiivin 10 a artiklassa säädetään nyttemmin siitä, että siihen yleisöön kuuluvilla, jota asia koskee, tai valtioista riippumattomilla järjestöillä saattaa olla tietyin edellytyksin mahdollisuus vaatia sellaisten päätösten tutkimista tuomioistuimissa, jotka koskevat yleisön osallistumiseen liittyviä YVA-direktiivin säännöksiä. Tämä oikeus vaarannettaisiin, jos nämä kantajat eivät voisi riitauttaa myös päätöstä siitä, että yleisön osallistumista koskevia oikeussääntöjä ei sovelleta.

43. Yhteisö on siten myöntänyt yksityisille oikeuden YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohdalla, 2 artiklan 1 kohdalla ja 10 a artiklalla. Koska päätös ympäristövaikutusten arvioinnista luopumisesta saattaa vaarantaa tämän oikeuden, se on perusteltava.

Perustelujen puuttumisen oikeudelliset seuraukset

44. On vielä todettava, että tehokkuusperiaate ei edellytä sitä, että perustelujen puuttumisesta aiheutuvat oikeudelliset seuraukset pitäisi yhtenäistää eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä. Jäsenvaltioiden ei varsinkaan tarvitse ottaa käyttöön niitä sääntöjä, jotka koskevat toimielinten esittämien perustelujen puuttumista.

24 – Asia C-435/97, WWF ym., tuomio 16.9.1999 (Kok., s. I-5613, 71 kohta).

45. Yhteisön järjestelmässä toimen perustelut on lähtökohtaisesti ilmoitettava asianomaiselle samaan aikaan kuin hänelle vastainen toimi. Perustelujen puuttumista tai selvää puutteellisuutta ei voida (pääsääntöisesti) korjata sillä, että asianomainen saa toimen perustelut tietoonsa yhteisöjen tuomioistuimissa käytävän oikeudenkäyntimenettelyn aikana. [25] Tätä vastaa se, että riidan kohde on rajattu riitauttamis- ja puolustautumisperusteiden järjestelmällä tosiasiallisesti ja oikeudellisesti tiukalla tavalla. Koska kantaja ei yleensä saa laajentaa kannettaan, [26] asianosaisten prosessuaalinen yhdenvertaisuus vaarannettaisiin, jos vastaajana oleva toimielin voisi ilman muuta [27] täydentää perustelujaan oikeudenkäynnin aikana.

46. Ei ole kuitenkaan mahdotonta, että rakenteeltaan toisenlaisessa prosessioikeudessa käsitellään perustelujen puuttumisen korjaamista suurpiirteisemmin. Tämä tulee kyseeseen erityisesti silloin, jos kanteen kohde on esimerkiksi oikeudellisten perusteiden eli riitautettua päätöstä koskevien oikeudellisten väitteiden osalta avoin tai kanteen laajentaminen oikeudenkäynnissä on sallittua. Nämä ovat kuitenkin kansallisen prosessioikeuden kysymyksiä.

Vastaus ensimmäiseen kysymykseen

47. Jäsenvaltioiden on näin ollen YVA-direktiivin 4 artiklan mukaan varmistettava, että päätöksen perustelut ovat yleisön saatavilla, jos ne toteavat päätöksessään, ettei liitteessä II tarkoitettua hanketta ole tarpeen arvioida direktiivin 5–10 artiklan mukaisesti.

C *Toinen ja kolmas kysymys*

48. Koska yhteisöjen tuomioistuin ei voi tutkia, onko kyseinen ministeri perustellut päätöksensä riittävällä tavalla, toinen ja kolmas kysymys on ymmärrettävä siten, että niillä kysytään, mitä vaatimuksia on asettava ympäristövaikutusten arvioinnin tekemättä

25 – Asia 195/80, Michel v. parlamentti, tuomio 26.11.1981 (Kok., s. 2861, 22 kohta); asia C-351/98, Espanja v. komissio, tuomio 26.9.2002 (Kok., s. I-8031, 84 kohta); asia C-353/01 P, Mattila v. neuvosto ja komissio, tuomio 22.1.2004 (Kok., s. I1073, 32 kohta); yhdistetyt asiat C-199/01 P ja C-200/01 P, IPK-München ja komissio, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-4627, 66 kohta); yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, Dansk Rørindustri ym. v. komissio, tuomio 28.6.2005 (Kok., s. I-5425, 463 kohta); asia T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. neuvosto, tuomio 12.12.2006 (Kok., s. II-4665, 139 kohta) ja asia T-256/07, People's Mojahedin Organization of Iran v. neuvosto, tuomio 23.10.2008 (Kok., s. II-3019, 182 kohta).

26 – Ks. yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohta ja sitä koskeva asia 108/81, Amylum v. neuvosto, tuomio 30.9.1982 (Kok., s. 3107, 24 kohta ja sitä seuraavat kohdat) sekä – jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn osalta – asiassa C-350/02, komissio v. Alankomaat, 29.1.2004 antamani ratkaisuehdotus (Kok., s. I-6213, 31 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

27 – Yhdistetyissä asioissa C-402/05 P ja C-415/05 P, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, 3.9.2008 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-6351, 350 kohta) jätetään korjaamisen mahdollisuudet epätavallisissa tilanteissa kuitenkin avoimeksi.

jättämistä koskevalle päätökselle esitettäville perusteluille, ja erityisesti, onko riittävää mainita vain perusteet, joiden osalta merkittäviä ympäristövaikutuksia ei ole odotettavissa.

49. Perustelujen sisällön on oltava perusteluvelvollisuuden tavoitteiden mukaisia. Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut tästä edellä mainitussa asiassa C-87/02 antamassaan tuomiossa, että päätöksen, jonka mukaan hankkeen ominaispiirteet eivät edellytä hankkeen ympäristövaikutusten arviointia, on sisällettävä tai siihen on liitettävä kaikki sellaiset seikat, joiden perusteella voidaan valvoa, että se perustuu asianmukaiseen YVA-direktiivin vaatimusten mukaiseen ennakkoselvitykseen. [28] Ratkaisevaa on siis se, osoittavatko esitetyt perustelut, että asianmukainen ennakkoselvitys on tehty.

50. Asianmukaisen ennakkoselvityksen laajuuden osalta on muistettava, että YVA-direktiivillä pyritään hankkeiden vaikutusten kokonaisarviointiin ja että jäsenvaltioiden on otettava huomioon erityisesti hankkeen laatu, koko ja sijainti, jotta ne voivat todeta, onko merkittäviä ympäristövaikutuksia odotettavissa. [29]

51. Jos on ilmeistä, että merkittäviä ympäristövaikutuksia ei ole, tällainen arviointi voidaan kirjata riittävällä tavalla yhteen virkkeeseen. Jos sitä vastoin tietyistä mahdollisista ympäristövaikutuksista käydään jo keskustelua, tarvitaan perusteellisempia selvityksiä sen osoittamiseksi, että nämä vaikutukset on tutkittu asianmukaisesti. Primäärioikeuden mukaista perusteluvelvollisuutta koskeva oikeuskäytäntö antaa tästä ohjeistusta. Sen mukaan on esitettävä riittävällä tavalla perustelut sille, miksi menettelyssä jo esitetyt oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja koskevat näkemykset eivät osoita merkittävien ympäristövaikutusten mahdollisuutta. Ei ole kuitenkaan tarpeen ottaa kantaa sellaisiin kysymyksiin, jotka eivät liity asiaan tai ovat selvästi toissijaisia, tai ennakoida mahdollisia riitautuksia. [30]

52. Pääasian oikeudenkäynnistä ilmenee tältä osin erityisesti kaksi seikkaa eli yhtäältä hankkeen sijainti alueella, joka on todettu kansallisessa lainsäädännössä maisemaltaan erityisen kauniiksi, ja toisaalta Mellorin hallinnollisessa menettelyssä esittämä lepakoiden pesien mahdollinen vaarantaminen. Molemmat seikat liittyvät hankkeen sijaintiin. Tämän maantieteellisen alueen ympäristön

28 – Mainittu edellä alaviitteessä 8.

29 – Ks. edellä 15 kohta.

30 – Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 23 mainittujen asiassa komissio v. Sytraval ja Brink's France sekä asiassa Chronopost annettujen tuomioiden lisäksi yhdistetyt asiat C-465/02 ja C-466/02, Saksa ja Tanska v. komissio, tuomio 25.10.2005 (Kok., s. I-9115, 106 kohta) ja alaviitteessä 21 mainittu asia Bertelsmann ja Sony Corporation of America, tuomion 167 kohta.

herkkyys on YVA-direktiivin 4 artiklan 3 kohdan ja liitteessä III olevan 2 kohdan perusteella otettava huomioon. Siinä yhteydessä on muistettava erityisesti muutamat nimenomaisesti mainitut seikat.

53. Sijaintipaikan maiseman kauneus eli esteettiset seikat kuuluvat ympäristön herkkyyden käsitteen alaan vain toissijaisesti: liitteessä III olevan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan h alakohdassa mainitaan historiallisesti, kulttuurisesti tai arkeologisesti merkittävät alueet. Mikäli mikään näistä ominaisuuksista ei ole relevantti, esteettisyys on pikemminkin makuasia kuin ympäristönsuojeluun liittyvä peruste. Tässä tapauksessa maiseman mahdollinen vaarantaminen ei ole pakottava indisio mahdollisista merkittävistä ympäristövaikutuksista. Tällä näkökohdalla olisi silloin toissijainen merkitys, jolloin sitä ei tarvitsisi ottaa huomioon.

54. Sitä vastoin lepakoiden pesien mahdollinen vaarantaminen on YVA-direktiivin liitteessä III olevan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettu luonnon sietokykyä koskeva kysymys. Nämä pesät tosin kuuluvat soveltamisalaan nimenomaisesti vain silloin, jos ne ovat e alakohdan mukaisesti suojelualueilla, erityisesti luontodirektiivissä [31] tarkoitetuilla alueilla. Jäsenvaltioiden on kuitenkin annettava luontotyyppidirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan ja liitteen IV mukaisesti tiukkaa suojaa *kaikille* lepakoiden pesille, koska kyse on tiukasti suojellun lajin lisääntymis- ja/tai levähdyspaikoista. [32] Lepakoiden pesien vaarantaminen olisi mahdollista vain tietyin, tiukasti rajatuin edellytyksin. [33] Näin ollen lepakoiden pesien vaarantaminen merkitsee lähtökohtaisesti merkittävää ympäristövaikutusta, joka edellyttää ympäristövaikutusten arviointia. [34]

55. Ympäristövaikutusten arvioinnin tekemättä jättämistä koskevan päätöksen on siten sisällettävä tai siihen on liitettävä kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen, jotta kyetään valvomaan, että se perustuu asianmukaiseen, YVA-direktiivin vaatimuksia vastaavaan ennakkoselvitykseen. Tässä yhteydessä on erityisesti esitettävä riittävällä tavalla perustelut sille, miksi menettelyssä jo esitetyt oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja koskevat näkemykset eivät osoita merkittävien ympäristövaikutusten mahdollisuutta.

31 – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7).

32 – Ks. tästä asia C-6/04, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 20.10.2005 (Kok., s. I-9017, 79 kohta); asia C-98/03, komissio v. Saksa, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-53, 55 kohta) ja asia C-183/05, komissio v. Irlanti, tuomio 11.1.2007 (Kok., s. I-137, 47 kohta).

33 – Vrt. suojelujärjestelmää koskevista poikkeuksista susien metsästyksen osalta asia C-342/05, komissio v. Suomi, tuomio 14.6.2007 (Kok., s. I-4713, 25 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

34 – Vrt. edellä alaviitteessä 33 mainittu asia komissio v. Irlanti, tuomion 34 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

V Ratkaisuehdotus

56. Edellä esitetyn perusteella ehdotan näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

1) Jäsenvaltioiden on 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 vireillepano-oikeuden osalta 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY, 4 artiklan mukaan varmistettava, että päätöksen perustelut ovat yleisön saatavilla, jos ne toteavat päätöksessään, ettei liitteessä II tarkoitettua hanketta ole tarpeen arvioida direktiivin 5–10 artiklan mukaisesti.

2) Päätöksen on sisällettävä tai siihen on liitettävä kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen, jotta kyetään valvomaan, että se perustuu asianmukaiseen, direktiivin 85/337 vaatimuksia vastaavaan ennakkoselvitykseen. Tässä yhteydessä on erityisesti esitettävä riittävällä tavalla perustelut sille, miksi menettelyssä jo esitetyt oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja koskevat näkemykset eivät osoita merkittävien ympäristövaikutusten mahdollisuutta.