JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
17 päivänä marraskuuta 2010[1]

1. Ympäristövaikutusten arvioinnissa yksi tunnetusti hankalimmista ongelmista on tulkita asiaa koskevan direktiivin liitteisiin sisältyvää luetteloa niistä toiminnoista, joista sellainen arviointi voidaan tehdä tai on tehtävä. Nyt käsiteltävässä tapauksessa, joka koskee Brysselin lentokenttää, unionin tuomioistuimen on otettava kantaa lentokentän ”rakentamisen” käsitteeseen. Asiassa on selvitettävä erityisesti se, voidaanko siihen sisällyttää myös lentokentän toiminnan harjoittaminen ennestään olemassa olevissa rakenteissa, joihin ei tehdä minkäänlaisia fyysisiä muutoksia.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään direktiivissä 85/337/ETY[2] (jäljempänä myös direktiivi). Erityisesti nyt käsiteltävän asian tosiseikastoon direktiiviä on sovellettava sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11/EY.[3]

3. Direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa annetaan seuraavat määritelmät:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

’hankkeella’:

– rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista,

– muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen;

– –

1 – Alkuperäinen kieli: italia.

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

3 – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY muuttamisesta 3.3.1997 annettu neuvoston direktiivi 97/11/EY (EYVL L 73, s. 5).

’luvalla’

toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen.

– –”

4. Direktiivin liitteisiin I ja II sisältyy yksityiskohtaiset luettelot erilaisista hankkeista. Direktiivin 4 artiklassa säädetään, että ympäristövaikutusten arviointi on lähtökohtaisesti tehtävä kaikista liitteessä I luetelluista hankkeista. Liitteeseen II sisältyvien hankkeiden osalta jäsenvaltioiden on sen sijaan määritettävä tapauskohtaisesti selvittämällä taikka raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla ne hankkeet, joista ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä.

5. Liitteeseen I sisältyy luettelo niistä hankkeista, joiden osalta ympäristövaikutusten arviointi on aina tehtävä, ja tässä liitteessä olevan 7 kohdan a alakohdassa mainitaan ”lentokenttien – – rakentaminen, kun pääkiitorata on vähintään 2 100 metriä pitkä”. [4]

4 – Säännökseen kuuluvassa alaviitteessä täsmennetään, että ”lentokentällä tarkoitetaan tässä direktiivissä vuodelta 1944 olevan kansainvälisen siviili-ilmailuliiton perustamisesta tehdyn Chicagon yleissopimuksen mukaista määritelmää lentokentistä”. Nyt käsiteltävässä tapauksessa asianosaisten kesken ei kuitenkaan ole erimielisyyttä siitä seikasta, että Brysselin lentokenttä kuuluu edellä esitetyn lentokentän määritelmän piiriin.

6. Liite II koskee hankkeita, joiden ympäristövaikutusten arviointi on mahdollinen muttei välttämättä pakollinen, ja siihen sisältyy sen 10 kohdan d alakohdassa ”lentokenttien rakentaminen (muut kuin liitteessä I mainitut)” ja sen 13 kohdassa ”kaikki muutokset tai laajennukset liitteessä I tai liitteessä II mainittuihin sellaisiin hankkeisiin, joille on jo myönnetty lupa, jotka on jo toteutettu tai joita parhaillaan toteutetaan, jos muutoksesta tai laajennuksesta voi olla merkittävää haittaa ympäristölle”.

II Tosiseikat, asian käsittely kansallisessa tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisukysymykset

7. Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä oleva oikeusriita koskee Brysselin lentokenttää. Kyseisellä lentokentällä on kolme kiitorataa, ja se sijaitsee kokonaisuudessaan Flanderin hallintoalueella (Vlaams Gewest).

8. Flanderin hallintoalueen tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaan nyt kyseessä olevan kaltaisen lentokentän toiminnan harjoittamiseen tarvitaan ympäristölupa (milieuvergunning). Kyseessä on enintään 20 vuoden määräajaksi myönnettävä hallintolupa, joka on ollut pakollinen lentokenttien osalta vuodesta 1999. Unionin oikeudessa ei säädetä sellaisesta luvasta, joten se on Belgian itsenäisesti käyttöön ottama väline ympäristön suojelemiseksi.

9. Käsiteltävässä asiassa tarkastelun kohteena on siten kaksi erillistä lupamenettelyä ympäristön suojelemiseksi: *ympäristölupa*, josta säädetään pelkästään kansallisessa lainsäädännössä, ja *ympäristövaikutusten arviointi*, josta säädetään unionin oikeudessa ja siten myös kansallisessa lainsäädännössä, jolla direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

10. Brysselin lentokenttä on ollut olemassa jo vuosikymmenien ajan, ja sille myönnettiin ympäristölupa ensimmäisen kerran viiden vuoden määräajaksi vuonna 2000. Vuonna 2004 tämä lupa uudistettiin 20 vuoden ajaksi, *eikä lentokentän toiminnan harjoittamista koskevia yksityiskohtaisia määräyksiä tällöin muutettu miltään osin*. Kuten ennakkoratkaisun pyynnöstä ilmenee ja kuten istunnossa vahvistettiin, hallintomenettelyn aikana harkittiin mahdollisuutta tehdä lentokentän rakenteeseen joitakin muutoksia;[5] kansalliset viranomaiset kuitenkin hylkäsivät tämän mahdollisuuden ja näin ollen uudistivat luvan jättäen lentokentän toiminnan harjoittamista koskevat yksityiskohtaiset määräykset ennalleen. Kyseinen päätös luvan uudistamisesta on se toimi, joka on riitautettu oikeudenkäynnissä kansallisessa tuomioistuimessa.

11. Useiden kantajien pääasiallinen perustelu ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeudenkäynnissä koskee sitä, että ympäristöluvan uudistamisen yhteydessä olisi pitänyt tehdä direktiivissä tarkoitettu ympäristövaikutusten arviointi. Kansallinen tuomioistuin päätti tämän vuoksi lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kun vaaditaan erilliset luvat yhtäältä sellaisen lentokentän, jonka nousu- ja laskukiitorata on vähintään 2 100 metriä pitkä, infrastruktuuria koskevia töitä varten ja toisaalta kyseisen lentokentän toiminnan harjoittamista varten, ja viimeksi mainittu lupa – eli ympäristölupa – myönnetään ainoastaan rajoitetuksi ajaksi, onko [direktiivin 85/337], sellaisena kuin se on muutettuna [direktiivillä 97/11], liitteessä I olevan 7 kohdan a alakohdassa mainittu käsite ’rakentaminen’ käsitettävä siten, että ympäristövaikutusten arviointiselvitys on laadittava sekä infrastruktuuria koskevien töiden suorittamiseksi että myös lentokentän toiminnan harjoittamista varten?

2) Onko ympäristövaikutusten arviointivelvollisuus voimassa myös silloin, kun kyseessä on lentokentän ympäristöluvan uusiminen tapauksessa, jossa luvan uusimiseen ei liity

5 – Erityisesti lentokentän toiminnan harjoittaja Bruxelles Airport Company lausui kirjallisissa huomautuksissaan ja istunnossa, että menettelyn alkuvaiheessa sille asetettiin velvoite rakentaa rullaustie ja varustaa olemassa olevat kiitoradat ILS-mittarilähestymisjärjestelmillä; kummankin velvoitteen asettaminen kuitenkin peruutettiin ennen lopullisen päätöksen tekemistä. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, kyseinen yhtiö oli puolestaan pyytänyt lentokentän pinta-alan laajentamista; tämä pyyntö puolestaan hylättiin. Tästä syystä ympäristövaikutusten arvioinnin tekeminen ei ole kansallisten viranomaisten mukaan välttämätöntä.

minkäänlaista toiminnan muutosta tai laajennusta, samoin kuin siinä tapauksessa, että tarkoituksena on tällainen muutos tai laajennus?

3) Onko lentokentän ympäristöluvan uusimiseksi vaadittavan ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta merkityksellistä, onko ympäristövaikutusten arviointiselvitys laadittu jo aiemmin edellisen toimiluvan yhteydessä ja oliko lentokenttä käytössä sinä ajankohtana, jolloin yhteisön tai jäsenvaltion lainsäädännössä otettiin käyttöön ympäristövaikutusten arviointi?"

12. Ennakkoratkaisupyyntöpäätös saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 21.7.2009. Istunto pidettiin 6.10.2010.

III Asian tarkastelu

A *Alustavat huomautukset*

13. Vaikkei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin olekaan muotoillut kysymyksiä sillä tavoin, niiden sanamuodosta ilmenee selvästi, että toinen ja kolmas kysymys ovat alisteisia ensimmäiselle.

14. Ensimmäisellä kysymyksellä unionin tuomioistuinta pyydetään edellä ilmenevin tavoin selvittämään, sisältyykö käsitteeseen lentokentän "rakentaminen" myös pelkkä kyseisen lentokentän toiminnan harjoittaminen. Toisessa ja kolmannessa kysymyksessä, jotka perustuvat olettamukseen siitä, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi ja että käsiteltävänä olevan kaltaisessa tapauksessa Belgian lainsäädännön mukainen ympäristölupa lentokentän toiminnan harjoittamista varten edellyttää siten direktiivissä tarkoitetun ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä sen yhteydessä, tiedustellaan sitä, voiko tällöin olla merkitystä

a) sillä, että ympäristölupahakemus koskee pelkkää luvan uudistamista siten, ettei lentokentän toiminnan harjoittamiseen liittyviä ehtoja muuteta miltään osin (toinen kysymys)

b) sillä, että ympäristövaikutusten arviointi on tehty aikaisemman ympäristölupahakemuksen yhteydessä (kolmannen kysymyksen ensimmäinen osa)

c) sillä, että lentokenttä on ollut toiminnassa jo ennen ympäristövaikutusten arviointia koskevien säännösten voimaantuloa (kolmannen kysymyksen toinen osa).

15. Siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi ja ettei pelkästään lentokentän toiminnan harjoittamisen siten voida katsoa sisältyvän direktiivin

liitteessä I tarkoitettuun ”rakentamisen” käsitteeseen, toiseen ja kolmanteen kysymykseen vastaaminen ei siis ole tarpeen.

17. Tässä yhteydessä kantajat vetoavat myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan ympäristövaikutusten arvioinnin tarve ei riipu ainoastaan luvassa tarkoitetun konkreettisen toiminnan ympäristövaikutuksista vaan myös toiminnan mahdollisesti aiheuttamista välillisistä ympäristövaikutuksista.

B *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

18. Pääasian vastaaja, jonka unionin tuomioistuimessa esittämiä vaatimuksia Itävallan ja Italian hallitukset ja suureksi osaksi myös komissio tukevat, vetoaa puolestaan siihen, että lentokentän ”rakentaminen” on toimintaa, joka edellyttää rakennustyön fyysistä toteuttamista, joten pelkkä lentokenttäinfrastruktuurin ”toiminnan harjoittaminen” ei voi sisältyä siihen.

1. Osapuolten lausumat

16. Kantajien käyttämä pääasiallinen perustelu, jolla he pyrkivät siihen, että ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa riitautettu lupapäätös kumottaisiin, nojautuu edellä todetuin tavoin väitteeseen siitä, että ennen ympäristöluvan myöntämistä lentokentän toiminnan harjoittamiseen olisi pitänyt tehdä ympäristövaikutusten arviointi. Tässä tarkoituksessa pääasian kantajat ovat sekä kansallisessa tuomioistuimessa että unionin tuomioistuimessa korostaneet aivan erityisesti sitä, että direktiiviä on lainsäätäjän asettamien ympäristön suojelua koskevien tavoitteiden täysimääräiseksi saavuttamiseksi tulkittava laajasti, kuten myös oikeuskäytännössä on vakiintuneesti toistettu. Tällaisen teleologisesti suuntautuvan laajan tulkinnan mukaan olisi mahdollista pitää lentokentän ”rakentamiseen” myönnettynä lupana sellaista lupaa, joka sinänsä koskee pelkästään saman lentokentän toiminnan harjoittamista.

2. Arviointi

a) Ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuus

19. Sen toteamiseksi, onko tietystä toiminnasta tehtävä direktiivissä tarkoitettu ympäristövaikutusten arviointi, tarvitaan yleensä asian tutkimista kahdessa vaiheessa. Ensimmäiseksi on todettava, onko kyseinen toiminta direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu

”hanke”. Jos vastaus on myöntävä, sen jälkeen on varmistettava, sisältyykö tämä toiminta direktiivin liitteissä I ja II lueteltuihin toimintoihin. Velvollisuus vaikutusten arviointiin koskee nimittäin vain erikseen mainittuja toimintoja, jotka on lueteltu tyhjentävästi. [6]

i) Luvassa tarkoitettu toiminta ”hankkeen” käsitteen kannalta

20. Muistutan, että nyt käsiteltävässä asiassa kansallisten viranomaisten myöntämän luvan kohteena oleva toiminta on pelkästään Brysselin lentokentän *toiminnan harjoittaminen* toteuttamatta minkäänlaisia fyysisiä muutostöitä lentokentän olemassa oleviin rakenteisiin.

21. Käsitykseni mukaan sellainen toiminta ei ole direktiivissä tarkoitettu ”hanke”. Jo ”hankkeen” käsite, sellaisena kuin se on määritelty direktiivin 1 artiklassa, edellyttää sellaisten toimien suorittamista, *jotka muuttavat tietyn paikan fyysistä olotilaa.* Tämä ilmenee selvästi myös oikeuskäytännöstä, jonka mukaan ”sanalla hanke *tarkoitetaan fyysisiä töitä tai fyysistä kajoamista*”. [7]

22. Eräät asian osapuolet ovat maininneet esimerkkinä ”hankkeen” käsitteen laajemman tulkinnan mahdollistavasta oikeuskäytännöstä asiassa C-127/02 eli niin sanotussa Waddenzee-tapauksessa annetun tuomion, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että direktiivissä tarkoitetun hankkeen käsitteeseen sisältyy myös sydänsimpukoiden mekaaninen pyynti. [8] Vaikka kyseinen tuomio ensi silmäyksellä näyttäisikin tukevan pääasian kantajien näkemystä, se ei kuitenkaan vaikuta edellisessä kohdassa esittämääni toteamukseen. On nimittäin korostettava sitä, että Waddenzee-tapauksessa, joka ei myöskään koskenut ympäristövaikutusten arvioinnista annettua direktiiviä vaan niin sanottua luontodirektiiviä, [9] asianosaiset eivät kiistäneet sitä, että sydänsimpukoiden mekaanista pyyntiä voitiin pitää direktiivissä 85/337 tarkoitettuna hankkeena: kyseisen toiminnan vaikutukset merenpohjaan ovat verrattavissa direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa erityisesti mainittuun ”maaperän luonnonvarojen hyödyntämiseen”. [10] Kyseisestä mekaanisesta pyynnistä aiheutui sitä paitsi todellisia fyysisiä ympäristömuutoksia, koska sitä

6 – Asia C-156/07, Aiello ym., määräys 10.7.2008 (Kok., s. I-5215, 34 kohta).

7 – Asia C-2/07, Abraham ym., tuomio 28.2.2008 (Kok., s. I-1197, 23 kohta). Kursivointi tässä.

8 – Asia C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomio 7.9.2004 (Kok., s. I-7405, 24 ja 25 kohta, jäljempänä Waddenzee-tapaus).

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

10 – Ks. tästä edellä alaviitteessä 8 mainittu Waddenzee-tapaus, julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus 29.1.2004, 31 kohta.

harjoitettiin lakaisemalla merenpohjaa usean senttimetrin paksuudelta. [11]

23. Kuten edellä on todettu, mitään sellaista ei tapahdu nyt käsiteltävässä asiassa, jossa luvasta ei aiheudu Brysselin lentokentän tai sen lähiympäristön fyysisen olotilan minkäänlaista muuttamista. [12]

24. Tästä seuraa, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen voitaisiin jo tässä vaiheessa vastata kieltävästi sillä perusteella, ettei Brysselin lentokentän toiminnan harjoittamiseen myönnetyn ympäristöluvan uudistamiseen liity seikkoja, joiden vuoksi sitä voitaisiin pitää direktiivissä tarkoitettuna hankkeena. Täydellisyyden vuoksi ja sen varalta, ettei unionin tuomioistuin yhtyisi tähän päättelyni ensimmäiseen osaan, siirryn kuitenkin tarkastelemaan sitä, voidaanko lentokentän toiminnan harjoittaminen luokitella direktiivin liitteissä lueteltuihin toimintoihin.

ii) Luvassa tarkoitetun toiminnan samaistettavuus johonkin direktiivin liitteissä lueteltuun toimintaan

25. Vaikka jostain käsittämättömästä syystä hyväksyttäisiin se, että Brysselin lentokentän toiminnan harjoittaminen voitaisiin katsoa direktiivissä tarkoitetuksi hankkeeksi, minun mielestäni on aivan ilmeistä, ettei sitä voida samaistaa direktiivin liitteessä I tarkoitettuun käsitteeseen lentokenttien ”rakentaminen”. [13]

26. Yhtäältä direktiivissä käytetty terminologia on yksiselitteinen ja myös eri kielitoisintoja [14] vertailemalla on selvästi havaittavissa, että liitteessä I olevan 7 kohdan a alakohdassa lainsäätäjän tarkoitus on viitata rakentamisen käsitteeseen sen tavanomaisessa merkityksessä. Kysymyshän on lopulta joko sellaisten rakenteiden toteuttamisesta, joita ei ennestään ole ollut olemassa, tai ennestään olemassa olevien rakenteiden muuttamisesta.

27. Toisaalta oikeuskäytännön tarkastelu osoittaa, että myös unionin tuomioistuimen tälle säännökselle antama tulkinta on samansuuntainen. Unionin tuomioistuin on tosin antanut ilmaisulle lentokenttien ”rakentaminen” laajan merkityssisällön. Konkreettisesti tuomioistuin on kuitenkin vain halunnut todeta, että käsitteen piiriin kuuluvat lentokentän kiitoratoihin kohdistuvien töiden lisäksi ”kaikki tämän lentokentän rakennuksia,

11 – Ibid. 10 kohta.

12 – Kuten olen sitä paitsi edellä huomauttanut, myöskään lentokentän *toiminnan harjoittamista koskevia yksityiskohtaisia määräyksiä* ei ole muutettu, sillä ympäristölupa uudistettiin muuttamatta sitä miltään osin.

13 – En aio tässä ratkaisuehdotuksessa ryhtyä tutkimaan mahdollisuutta luokitella lentokentän toiminnan harjoittamista liitteen II soveltamisalaan: ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuinhan on päätöksessään (6.11 kohta) nimenomaisesti sulkenut pois tämän vaihtoehdon. Lisäksi ainoa liitteessä II mainittu tapaus, jolla voisi olla merkitystä tässä asiassa, on 13 kohta, jossa mainitaan muun muassa ”muutokset tai laajennukset liitteessä I –– mainittuihin –– hankkeisiin”; koska asiassa ei toisin sanoen ole kysymys ”muutoksista” tai ”laajennuksista” lentokentän rakenteisiin, ratkaistavana oleva ongelma koskee nytkin liitteessä I olevan käsitteen lentokenttien ”rakentaminen” määrittelyä.

14 – Esimerkkejä käytetyistä termeistä; ranskan ”construction”, englannin ”construction”, saksan ”Bau” jne.

laitteita ja varusteita koskevat työt”.[15] Näin ollen havaitaan, että myös oikeuskäytännössä on tiukasti pitäydytty siinä periaatteessa, ettei ”rakentaminen” voi tarkoittaa muuta kuin ”rakentamista”. Toisessa ratkaisussa, joka koski direktiivin liitteessä I olevan saman 7 kohdan b ja c alakohtaa, joissa käytetään samaa käsitettä ”rakentaminen”, yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että sillä voidaan tarkoittaa myös pelkkää ”uudistushanketta” (joka tosin oli huomattava), mutta pysytti täysin ennallaan periaatteen, jonka mukaan kyseisellä sanalla ilmaistavan toiminnan on välttämättä oltava luonteeltaan fyysistä.[16]

28. Se, että käsitteeseen ”rakentaminen” sisällytettäisiin myös pelkkä lentokentän toiminnan harjoittaminen, merkitsisi siten direktiivin sanamuodon sivuuttamista, sellaisena kuin sitä on lisäksi tähän mennessä tulkittu unionin tuomioistuimessa. Vaikka oikeuskäytännössä on vakiintuneesti todettu, että direktiivin 85/337/ETY soveltamisala on hyvin laaja,[17] lainsäätäjän selvästi ilmaisemaa tahtoa ei kuitenkaan voida vääristää sen teleologisella tulkinnalla.

29. Lopuksi tässä yhteydessä on mielestäni tarpeen ottaa kantaa erityisesti pääasian kantajien esittämiin lausumiin, jotka koskevat unionin tuomioistuimen ratkaisuja, joissa on katsottu, ettei ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta ole ratkaistava pelkästään toteutettavan toiminnan välittömien ympäristövaikutusten vaan myös välillisten vaikutusten perusteella. Esimerkiksi rinnakkaisen rautatielinjan rakennustöiden yhteydessä ympäristövaikutusten arvioinnin on kohdistuttava varsinaisten rakennustöiden vaikutusten lisäksi myös junaliikenteen lisääntymisestä ympäristölle mahdollisesti aiheutuviin pitkäaikaisiin vaikutuksiin.[18] Pääasian kantajien näkökulma on se, että koska lentokentän toiminnan harjoittamiseen myönnetyn luvan uusimisella voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, vaikutukset on aina arvioitava myös ennen tällaista lupaa.

30. Mielestäni on selvää, että pääasian kantajien näkemys ei ole pelkästään yhteensopimaton direktiivin sanamuodon kanssa – kuten edellä on todettu – vaan se on lisäksi perusteeltaan virheellinen. Siinä nimittäin sekoitetaan keskenään kaksi eri tason asiaa, nimittäin yhtäältä *vaikutustenarvioinnin tarkoitus*

15 – Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Abraham ym., tuomion 36 kohta.

16 – Asia C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA, tuomio 25.7.2008 (Kok., s. I-6097, 36 kohta).

17 – Ks. mm. edellä asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996 (Kok., s. I-5403, 31 kohta); asia C-435/97, WWF ym., tuomio 16.9.1999 (Kok., s. I-5613, 40 kohta) ja alaviitteessä 16 mainittu asia Ecologistas en Acción-CODA, tuomion 28 kohta.

18 – Asia C-227/01, komissio v. Espanja, tuomio 16.9.2004 (Kok., s. I-8253, 49 kohta). Ks. myös edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Abraham ym., tuomion 45 kohta ja edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Ecologistas en Acción-CODA, tuomion 39–42 kohta.

ja toisaalta *edellytykset, joiden täyttyessä vaikutustenarviointi on tehtävä.* Toisin sanoen on selvää, että velvollisuus ympäristövaikutusten arvioimiseen on olemassa lentokentän *rakentamisen* tai *merkittävien muutosten* yhteydessä ja että tällöin on tutkittava rakennustöiden välittömien vaikutusten lisäksi myös välilliset vaikutukset, joita lentokentän myöhemmästä toiminnasta voi aiheutua ympäristölle. Jos sen sijaan vaikutustenarvioinnin tekemisen perusedellytys puuttuu, kuten tässä tapauksessa, koska mitään fyysisiä toimia lentokenttärakenteiden rakentamiseksi tai muuttamiseksi ei tehdä, vaikutustenarvioinnin kohteen rajaus ei edes muodostu ongelmaksi, koska arvioitavaa kohdetta ei ole.

b) Vaiheittaisia lupia koskeva oikeuskäytäntö

31. Eräs seikka, johon on otettava kantaa ja johon erityisesti komission kirjallisissa huomautuksissa on viitattu, koskee sitä, onko nyt käsiteltävään tapaukseen sovellettava vaiheittaisia lupia koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan myös lupapäätös, joka ei suoraan koske direktiivin liitteissä tarkoitettuja ympäristövaikutusten arviointia edellyttäviä toimintoja, saattaa edellyttää vaikutustenarvioinnin tekemistä silloin, kun kyse on ”lupamenettelyyn” kuuluvasta yksittäisestä ”vaiheesta”.[19] Jos kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että lupamenettely jakautuu useisiin vaiheisiin, joista yksi on varsinainen päätös ja toinen täytäntöönpanopäätös, ympäristövaikutusten arviointi on lähtökohtaisesti tehtävä jo varsinaisen päätöksen yhteydessä, vaikka lupa ympäristöön mahdollisesti vaikuttavan toiminnan aloittamiseen myönnettäisiin täytäntöönpanopäätöksellä.[20]

32. Ei ole syytä kyseenalaistaa unionin tuomioistuimen kyseistä oikeuskäytäntöä, ja sen vuoksi on selvää, että ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen tehtävänä on tutkia kansallisessa oikeudessa säädettyä lupamenettelyä ja ratkaista, täyttyvätkö sen soveltamisen edellytykset.

33. Mielestäni on kuitenkin olennaista korostaa erityisesti erästä tärkeää seikkaa, joka saattaa estää kyseisen oikeuskäytännön soveltamisen käsiteltävänä olevassa tapauksessa. Viittaan siihen, että kun unionin tuomioistuin

19 – Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Abraham ym., tuomion 25 ja 26 kohta. Tuossa ratkaisussa tehdään asiaan liittyvät loogiset johtopäätökset yhteisöjen tuomioistuimen useista aikaisemmista ratkaisuista, erityisesti asiassa C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, 18.6.1998 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-3923, 20 kohta) ja asiassa C-201/02, Wells, 7.1.2004 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-723, 52 kohta).

20 – Edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Wells, tuomion 52 kohta. Kansallinen säännös, jonka mukaan ympäristövaikutusten arviointi olisi tehtävä *aina ja ainoastaan* alkuperäistä lupaa koskevassa vaiheessa muttei milloinkaan sen jälkeisessä täytäntöönpanopäätöstä koskevassa vaiheessa, ei kuitenkaan olisi unionin oikeuden mukainen; ks. asia C-508/03, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 4.5.2006 (Kok., s. I-3969, 104 ja 105 kohta).

on tutkinut, voidaanko kansallisen oikeuden perusteella myönnettyä lupaa pitää useampivaiheisen lupamenettelyn yhtenä vaiheena, asia on aina koskenut menettelyä, jossa *lopullisena tarkoituksena on ollut toteuttaa joko hankkeen määritelmän piiriin kuuluvia tai johonkin direktiivin liitteissä lueteltuun luokkaan kuuluvia hankkeita.*

34. Toisin sanoen ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä ei edellytetä minkä tahansa luvan yhteydessä vaan silloin, kun lupa liittyy menettelyyn, *jonka lopputuloksena on toiminta, josta ympäristövaikutusten arviointi on direktiivin mukaan tehtävä.* Direktiivin tarkoitus vääristyisi täysin, jos monivaiheista lupamenettelyä koskevan oikeuskäytännön soveltaminen johtaisi siihen, että ympäristövaikutusten arviointi vaadittaisiin tehtäväksi, vaikkei sen aineellisia edellytyksiä ole olemassa eli vaikkei ole kyse mistään niistä hankkeista, joiden ympäristövaikutusten arviointia direktiivissä edellytetään.

35. On nimittäin otettava huomioon, että kyseisen oikeuskäytännön perimmäisenä tarkoituksena on välttää se, että kansallisten lupamenettelyjen eroavuudet saattaisivat aiheuttaa todellisia aukkoja direktiivin soveltamisessa. Asia voisi olla niin, jos ympäristövaikutusten arviointi a) ajoittuisi sellaiseen vaiheeseen, jossa sillä ei enää ole merkitystä, koska päätös töiden toteuttamisesta on todellisuudessa jo tehty aikaisemmin, tai b) se voitaisiin suoraan torjua väittämällä, että tietty direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa hanketta koskeva lupa on pelkästään aikaisemmin tehdyn päätöksen täytäntöönpanotoimi eikä direktiiviä sovellettu vielä kyseisen päätöksen tekemisen ajankohtana.[21] Monivaiheisessa lupamenettelyssä voi näistä syistä olla tarpeen, että vaikutukset arvioidaan esimerkiksi jo alustavasta ohjelmasta päätettäessä, vaikka varsinainen lupa on tarkoitus myöntää vasta myöhemmin.

36. Monivaiheisia lupamenettelyjä koskeva oikeuskäytäntö sijoittuu siten niiden ratkaisujen jatkumoon, joilla unionin tuomioistuimen tarkoituksena on estää direktiivin kiertäminen tai sen tekeminen muuten merkityksettömäksi. Muita tyyppiesimerkkejä oikeuskäytäntöön sisältyvistä samaan sarjaan kuuluvista kannanotoista ovat tuomiot tapauksissa, joissa hankkeita on keinotekoisesti jaettu pienempiin osiin direktiivissä tai kansallisessa lainsäädännössä vahvistettujen raja-arvojen ylittämisen välttämiseksi,[22] sekä tuomiot, joilla on selvennetty jäsenvaltioille annetun rajoitetun harkintavallan laajuutta

21 – Näin oli edellä alaviitteessä 19 mainitussa asiassa Wells.

22 – Ks. mm. asia C-392/96, komissio v. Irlanti, tuomio 21.9.1999 (Kok., s. I-5901, 76 kohta).

direktiivin liitteen II soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden yhteydessä. [23]

37. Kuten edellä on todettu, nyt käsiteltävässä tapauksessa Brysselin lentokentän toiminnan harjoittamista varten myönnetystä ympäristöluvasta ei kuitenkaan ole seurannut minkäänlaista fyysistä muutosta kyseiseen lentokenttään, *eikä se myöskään sisälly vaiheena sellaiseen menettelyyn, joka voisi johtaa sellaiseen muutokseen.* Brysselin lentokenttä on ollut olemassa jo useiden vuosikymmenien ajan ja jo ennen ympäristövaikutusten arviointia koskevien säännösten tai ympäristölupaa koskevien kansallisten säännösten antamista. Näin ollen ei ole mitään sellaista ”hanketta”, jonka ympäristövaikutusten arviointi olisi direktiivin mukaan pakollinen.

38. Tästä seuraa, ettei monivaiheisia lupamenettelyjä koskevaa oikeuskäytäntöä ole mielestäni sovellettava tämän tapauksen yhteydessä, koska oikeusriidan kohteena olevan ympäristöluvan myöntäminen ei ole liittynyt mihinkään direktiivissä lueteltuun nykyiseen, tulevaan tai menneeseen hankkeeseen.

39. Sen vuoksi päätän ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelun ehdottamalla, että unionin tuomioistuin ratkaisee sen toteamalla, että lentokentän toiminnan harjoittamiseen myönnetty lupa, josta ei aiheudu mitään fyysisiä muutoksia lentokentän rakenteeseen, ei käsiteltävän asian kaltaisessa tilanteessa kuulu ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin soveltamisalaan.

C *Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys*

40. Koska vastaus ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on kieltävä kahdesta syystä eli siksi, ettei direktiivissä tarkoitettua ”hanketta” ole olemassa, ja siksi, ettei pelkkää lentokentän ”toiminnan harjoittamista” ole mahdollista sisällyttää lentokenttien ”rakentamisen” käsitteeseen, toista ja kolmatta

23 – Kuten tiedetään, liitteeseen II sisältyvistä hankkeista direktiivissä säädetään, että jäsenvaltioiden on määritettävä tapauskohtaisesti selvittämällä taikka raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla ne hankkeet, joista ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin täsmennetty, ettei jäsenvaltio saa vahvistaa arviointiperusteita ja/tai rajoja ottaen huomioon ainoastaan hankkeiden koon mutta ei niiden laatua tai sijaintia; ks. edellä alaviitteessä 22 mainittu asia komissio v. Irlanti, tuomion 65–67 kohta. Näistä rajoista ei myöskään saa seurata, että kokonaisia hankkeiden luokkia jo etukäteen vapautettaisiin ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta; ks. edellä alaviitteessä 17 mainittu asia WWF ym., tuomion 37 kohta.

ennakkoratkaisukysymystä ei mielestäni ole tarpeen tutkia.

41. Kuten edellä on todettu, näillä kahdella kysymyksellä ei nimittäin ole enää merkitystä, jos lähtökohtaisesti katsotaan, ettei pelkkä lentokentän toiminnan harjoittaminen, johon ei liity mitään toimintaa sen fyysisen olotilan muuttamiseksi, merkitse direktiivin liitteessä I olevassa 7 kohdassa tarkoitettua lentokenttien ”rakentamista”.

42. Vaikka sitä paitsi vastaus ensimmäiseen kysymykseen olisi päinvastainen, ratkaisu kumpaankin muuhun kysymykseen olisi helposti löydettävissä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

43. Erityisesti on todettava, että siitä, että direktiivissä tarkoitetun hankkeen muodostavaa toimintaa varten on haettava säännöllisin väliajoin lupa, ei vielä seuraa yleisesti, että kyseisen toiminnan ympäristövaikutukset olisi välttämättä arvioitava aina lupaa uusittaessa. [24]

44. Vaikka sitä paitsi katsottaisiin, että lentokentän ”toiminnan harjoittaminen” on direktiivissä tarkoitettua ”rakentamista”, sillä seikalla, että lentokenttä on ollut toiminnassa ennen ympäristövaikutusten arviointia koskevien säännösten soveltamisen alkamista, ei kuitenkaan olisi merkitystä: silloin olisi nimittäin ratkaisevaa se, että ympäristövaikutusten arviointia edellyttävään toimintaan (tässä tapauksessa lentokentän toiminnan harjoittamiseen) myönnetty lupa on uusittu asiaa koskevien säännösten voimaantulopäivän jälkeen. [25] Jos direktiiviä sen sijaan tulkitaan (edellä esittämälläni tavalla) siten, että vain fyysistä todellisuutta muuttava toiminta voi olla lentokentän ”rakentamista”, tällöin lentokentän rakenteet jäisivät automaattisesti velvoitteen ulkopuolelle sillä perusteella, että ne ovat olleet olemassa jo ennen ympäristövaikutusten arviointia koskevien säännösten voimaantuloa. Näin on luonnollisesti vain niin kauan, kuin kyseisiin rakenteisiin ei kohdistu mitään rakennustöitä ja/tai muutostöitä. [26]

24 – Ks. analogisesti edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Waddenzee-tapaus, tuomion 28 kohta.

25 – Ks. asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995 (Kok., s. I-2189, 32 kohta) ja edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, tuomion 27 kohta.

26 – Ympäristövaikutusten arviointia koskevien säännösten ajallista soveltamista koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on vakiintunut: ks. mm. asia C-396/92, Bund Naturschutz in Bayern ym., tuomio 9.8.1994 (Kok., s. I-3717) ja edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, tuomion 23 kohta. Kaikkien istunnossa annettujen selvitysten mukaan Brysselin lentokentästä on sitä paitsi tehty ympäristövaikutusten arviointi sen rakenteiden edellisten muutosten yhteydessä.

IV Ratkaisuehdotus

45. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Raad van Staten esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Lentokentän toiminnan harjoittamiseen myönnetty lupa, josta ei aiheudu mitään fyysisiä muutoksia lentokentän rakenteeseen, ei kuulu tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY soveltamisalaan.