JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
16 päivänä joulukuuta 2010[1]

I Johdanto

1. Euroopan unioni on asettanut ilmanlaadun suojelussa kunnianhimoisia tavoitteita, jotka ovat suuri haaste jäsenvaltioille. Tämä on jo käynyt ilmi ilmanlaatua koskeneissa oikeudenkäynneissä,[2] ja sen vahvistavat myös kansallisia päästörajoja koskevat nyt esillä olevat asiat.

2. Tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisista päästörajoista 23.10.2001 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2001/81/EY[3] (jäljempänä päästökattodirektiivi) vahvistetaan kaikille jäsenvaltioille tiettyjen ilman epäpuhtauksien enimmäismäärät, jotka yhteensä voidaan vuosittain vapauttaa ilmaan. Alankomaat oli ilmoittanut komissiolle, ettei se todennäköisesti pysty noudattamaan velvoitteitaan rikkidioksidin ja typen oksidien osalta.[4] Nyt unionin tuomioistuimelta tiedustellaan, saako kyseinen jäsenvaltio tästä huolimatta hyväksyä hankkeita, jotka lisäisivät näiden epäpuhtauksien päästöjä.

3. Pääasiat koskevat luvan myöntämistä eri voimalaitoshankkeille. Asiaa koskevat oikeussäännöt sisältyvät ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetun direktiivin[5] (jäljempänä IPPC-direktiivi) teollisuuslaitoksille myönnettäviä lupia koskeviin säännöksiin.

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – Ks. asia C-320/03, komissio v. Itävalta, tuomio 15.11.2005 (Kok., s. I-9871); asia C-237/07, Janecek, tuomio 25.7.2008 (Kok., s. I-6221) ja asia C-405/07 P, Alankomaat v. komissio, tuomio 6.11.2008 (Kok., s. I-8301).

3 – EYVL L 309, s. 22.

4 – Ks. European Environmental Agency, *NEC Directive status report 2007*, Luxemburg, 2008, s. 16 (taulukko 5) ja sama tekijä, *NEC Directive status report 2008*, Luxemburg, 2009, s. 18 (taulukko 3.1). Näiden raporttien mukaan päästörajat ylittyvät typen oksidien osalta 11 muussa jäsenvaltiossa, haihtuvien orgaanisten yhdisteiden osalta neljässä muussa jäsenvaltiossa sekä ammoniakin osalta kahdessa muussa jäsenvaltiossa, mutta rikkidioksidin päästörajat ylittyvät ainoastaan Alankomaissa.

5 – Alun perin 24.9.1996 annettu neuvoston direktiivi 96/61/EY (EYVL L 257, s. 26), sellaisena kuin se on muutettuna epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin perustamisesta ja neuvoston direktiivien 91/689/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta 18.1.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 166/2006 (EUVL L 33, s. 1), konsolidoitu direktiivillä 2008/1/EY (EUVL L 24, s. 8.). Tämä direktiivi korvataan yhdessä muutamien muiden direktiivien kanssa teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24.11.2010 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2010/75/EU, ks. 24.11.2010 päivätty neuvoston asiakirja PE-CONS 31/5/10 REV 5. Päästökattodirektiivi ei kuitenkaan kuulu tähän pakettiin.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *IPPC-direktiivi*

4. IPPC-direktiivin säännökset esitetään jäljempänä sellaisina kuin ne sisältyvät direktiivin 2008/1 konsolidoituun versioon, koska sillä on korvattu 18.2.2008 alkaen direktiivi 96/61, jonka sisältöön ei kuitenkaan ole tässä yhteydessä tehty muutoksia.

5. IPPC-direktiivin 2 artiklan määritelmistä nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti sen 2, 7 ja 15 kohtaan sisältyvät seuraavat määritelmät:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

2) ’pilaamisella’ aineiden, tärinän, lämmön tai melun päästämistä ihmisen toimesta suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään siten, että seuraukset voivat aiheuttaa haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristön laadulle, tai että se vahingoittaa aineellista omaisuutta tai heikentää tai estää ympäristön virkistyskäyttöä tai ympäristön muuta oikeutettua käyttöä;

– –

7) ’ympäristölaatunormilla’ yhteisön lainsäädännössä eriteltyjä vaatimuksia, jotka tietyn ympäristön tai ympäristön tietyn osan on tiettynä ajankohtana täytettävä;

– –

15) ’yleisöllä, jota asia koskee’ yleisöä, johon lupamenettely vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, tai yleisöä, jonka etua päätös luvan myöntämisestä tai luvan tai lupaehtojen päivittämisestä koskee; tämän määritelmän mukaisesti katsotaan, että asia koskee ympäristönsuojelua edistävien ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävien valtioista riippumattomien järjestöjen etua.”

6. IPPC-direktiivin 3 artiklassa määritellään laitosta koskevat keskeiset vaatimukset seuraavasti:

”1. Jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet, jotta toimivaltaiset viranomaiset voivat varmistua siitä, että laitosta käytetään siten, että

a) kaikkiin asiaankuuluviin pilaantumista estäviin toimenpiteisiin on ryhdytty erityisesti käyttäen parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa;

b) merkittävää pilaantumista ei aiheuteta;

– –.”

7. IPPC-direktiivin 4 artiklan nojalla kaikki direktiivissä tarkoitetut laitokset tarvitsevat luvan.

8. Luvan myöntämisestä laitokselle säädetään IPPC-direktiivin 8 artiklan ensimmäisessä kohdassa seuraavaa:

”Toimivaltainen viranomainen myöntää luvan, jonka ehdot takaavat, että laitos vastaa tässä direktiivissä säädettyjä vaatimuksia, tai päinvastaisessa tapauksessa kieltäytyy myöntämästä lupaa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansallisessa tai yhteisön lainsäädännössä asetettujen muiden vaatimusten soveltamista.”

9. IPPC-direktiivin 9 artiklassa säädetään luvan myöntämisehdoista seuraavaa:

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

– –

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

– –

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

– –

7. Lupa voi käsittää muita tämän direktiivin toteutumista palvelevia erityisiä määräyksiä

jäsenvaltion tai toimivaltaisen viranomaisen asianmukaiseksi katsomassa määrin.

– –”

10. IPPC-direktiivin 10 artiklassa säädetään parhaan käytettävissä olevan tekniikan ja ympäristönlaatunormien välisestä suhteesta luvan myöntämisessä laitoksille seuraavaa:

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

11. IPPC-direktiivin 16 artikla koskee oikeussuojaa. Nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellisiä ovat ennen kaikkea sen 1 ja 3 kohta:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluvilla, jota asia koskee, 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, kun on kyse

a) niistä, joiden etua asia riittävästi koskee; tai

b) niistä, jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevissa säännöksissä niin edellytetään.

– –

3. Jäsenvaltioiden on määriteltävä, mikä muodostaa riittävän edun ja mikä oikeuden heikentymisen tavoitteenaan antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. Ympäristönsuojelua edistävien ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävien valtioista riippumattomien järjestöjen edun katsotaan olevan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla riittävä.

Tällaisilla järjestöillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla.”

12. Tämä säännös lisättiin IPPC-direktiiviin Århusin yleissopimuksen [6] 9 artiklan 2 kohdan täytäntöön panemiseksi. [7]

B *Päästökattodirektiivi*

13. Päästökattodirektiivin 4 artiklan nojalla kansalliset päästörajat on alitettava vuoteen 2010 mennessä, eivätkä ne saa ylittyä enää sen jälkeen:

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

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

14. Päästökattodirektiivin liitteessä I Alankomaiden päästörajoiksi vahvistetaan muun muassa rikkidioksidin osalta 50 kilotonnia eli 50 000 tonnia ja typen oksidien osalta 260 kilotonnia eli 260 000 tonnia.

15. Päästökattodirektiivin 6 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on viimeistään 1.10.2002 mennessä laadittava ohjelmat kansallisten epäpuhtauspäästöjen vähentämiseksi asteittain siten, että päästöt ovat vuoteen 2010 mennessä vähintään päästörajojen mukaiset. Saman direktiivin 7 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan laatimaan vuosittain päästökartoitukset ja vuoden 2010 päästöennusteet. Jäsenvaltiot toimittavat nämä tiedot komissiolle, joka julkaisee ne yhdessä Euroopan ympäristökeskuksen kanssa.

16. Ohjelmien sisällöstä päästökattodirektiivin johdanto-osan 11 ja 12 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(11) Jäsenvaltiokohtaisten rajojen asettaminen rikkidioksidin (SO2), typen oksidien (NOx), haihtuvien orgaanisten yhdisteiden (VOC) ja ammoniakin (NH3) päästöille on kustannustehokas keino saavuttaa ympäristöalan välitavoitteet. Päästörajat suovat yhteisölle

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

7 – 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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/35/EY (EUVL L 156, s. 17) 4 artiklan 4 kohta.

ja jäsenvaltioille liikkumavaraa määriteltäessä, miten näihin tavoitteisiin päästään.

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

19. Kuten päästökattodirektiivissä, myös vuoden 1979 valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan yleissopimukseen liittyvässä happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonin vähentämistä koskevassa pöytäkirjassa [8] vahvistetaan päästörajat vuodelle 2010, mutta direktiivissä säädetyt rajat ovat monilta osin jonkin verran niitä tiukempia.

C *Direktiivi 2001/80*

17. IPPC-direktiivin ja päästökattodirektiivin keskinäisestä suhteesta todetaan johdanto-osan 19 perustelukappaleessa seuraavaa:

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

20. Täydentävästi on viitattava tiettyjen suurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta 23.10.2001 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2001/80/EY. [9] Siinä vahvistetaan päästöjen raja-arvot tietyille laitoksille, ja se pohjautuu samoin Göteborgin pöytäkirjaan.

18. Päästökattodirektiivin 15 artiklan 1 kohdan nojalla direktiivi oli saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä ennen 27.11.2002.

8 – Hyväksytty 13.6.2003 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2003/507/EY (EUVL L 179, s. 1).

9 – (EYVL L 309, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivien 73/239/ETY, 74/557/ETY ja 2002/83/EY mukauttamisesta ympäristön alalla Bulgarian ja Romanian liittymisen johdosta 20.11.2006 annetulla neuvoston direktiivillä 2006/105/EY (EUVL L 363, s. 368).

D *Alankomaiden oikeus*

1. IPPC-direktiivin täytäntöönpano

21. IPPC-direktiivi on pantu täytäntöön Alankomaiden lainsäädännössä muuttamalla ympäristöhallintolain (Wet Milieubeheer) säännöksiä.

22. Ympäristöhallintolain 8.1 §:n 1 momentin alussa ja b kohdassa säädetään, että direktiivissä tarkoitetun laitoksen tai sen toiminnan muuttamiselle tarvitaan lupa. Saman lain 8.10 §:n 1 momentin nojalla lupa voidaan evätä ainoastaan ympäristönsuojelua koskevista syistä. Saman lain 8.10 §:n 2 momentin alun ja a kohdan nojalla lupa joka tapauksessa evätään, jos sitä myönnettäessä ei voida varmistaa, että laitoksessa käytetään parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa.

23. Ympäristöhallintolain 8.11 §:n 2 momentin nojalla luvan myöntämiselle voidaan asettaa ympäristönsuojelua koskevia rajoituksia. Saman lain 8.12 b §:n alun ja e kohdan nojalla lupaan on liitettävä joka tapauksessa kyseisen laitoksen kohdalla kyseeseen tulevat määräykset, joiden avulla pyritään estämään laitoksen aiheuttamien epäpuhtauksien kaukokulkeutuminen ja rajatylittävä ympäristön pilaantuminen tai mahdollisuuksien mukaan rajoittamaan niitä.

2. Päästökattodirektiivin täytäntöönpano

24. Alankomaiden hallituksen antamien tietojen mukaan Alankomaat on toteuttanut eri toimenpiteitä varmistaakseen päästörajojen noudattamisen. Typen oksidien osalta se on ottanut käyttöön päästöoikeuksien kaupan järjestelmän.[10] Rikkidioksidin sallittu päästömäärä on jaettu eri teollisuudenalojen kesken. Yksikään teollisuudenala ei saa ylittää sille osoitettua rikkidioksidin päästömäärää.

III Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

25. Pääasioissa on kyse kolmea voimalaitoshanketta vastaan nostetuista kanteista. Laitosten vuotuiseksi kuormitukseksi on laskettu Eemshavenin voimalaitoksen

10 – Ks. kuvaus asiassa T-233/04, Alankomaat v. komissio, tuomio 10.4.2008 (Kok., s. II-591, 10 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

(asia C-165/09), jolle on myönnetty lupa 11.12.2007, osalta 1 454 tonnia rikkidioksidia, Rotterdamin Missouriwegillä sijaitsevan laitoksen (asia C-166/09), jolle on myönnetty lupa 11.3.2008, osalta 580 tonnia rikkidioksidia ja 730 tonnia typen oksideja sekä Rotterdamin Coloradowegillä sijaitsevan laitoksen (asia C-167/09), jolle on myönnetty lupa 26.10.2007, osalta 923 tonnia rikkidioksidia ja 1 535 tonnia typen oksideja. Yhdessä nämä voimalaitokset tuottavat siten noin 6 prosenttia Alankomaiden sallituista rikkidioksidin kokonaispäästöistä ja lähes prosentin typen oksidien enimmäismäärästä.

26. Ennakkoratkaisupyynnössä lainataan viranomaisten ja komission esittämiä tietoja, joiden mukaan rikkidioksidin ja typen oksidien päästörajat ylittyvät Alankomaissa vuonna 2010 ja sen jälkeenkin. Alankomaat kuitenkin väittää, että uusimpien ennusteiden mukaan päästörajat eivät ylity.

27. Raad van State on näin ollen esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Sisältyykö velvoitteeseen direktiivin mukaisesta tulkinnasta se, että IPPC-direktiivissä säädettyjä velvoitteita, jotka on pantu täytäntöön ympäristöhallintolailla (Wet Milieubeheer), voidaan tulkita ja niitä on tulkittava siten, että päätettäessä ympäristölupahakemuksesta päästökattodirektiivissä säädetyt rikkidioksidin ja typen oksidien kansalliset päästörajat on otettava täysimääräisesti huomioon, erityisesti siltä osin kuin kyse on IPPC-direktiivin 9 artiklan 4 kohdassa säädetyistä velvoitteista?

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

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

2) c) Onko vastattaessa kysymyksiin 2 a ja 2 b merkityksellistä se, että sellaista laitosta koskevan ympäristölupahakemuksen mukaan, joka osaltaan vaikuttaa päästökattodirektiivin mukaisen rikkidioksidin ja/tai typen

oksidien kansallisen päästörajan ylittymiseen tai sen ylittymisen uhkaan, kyseinen laitos otetaan käyttöön aikaisintaan vuonna 2011?

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

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

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

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

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

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

a) yleinen oikeus siihen, että asianomainen jäsenvaltio hyväksyy sarjan toimenpiteitä, joiden avulla rikkidioksidin ja/tai typen oksidien vuotuiset kansalliset päästöt rajataan

viimeistään vuonna 2010 määriin, jotka eivät ylitä päästökattodirektiivissä säädettyä kansallista päästörajaa, taikka, jos tämä ei onnistu, siihen, että jäsenvaltio toteuttaa sarjan toimenpiteitä, joiden avulla kyseiset päästöt mahdollisimman pian tämän jälkeen rajataan säädettyihin määriin;

28. Kaikissa kolmessa asiassa esitetyt ennakkoratkaisukysymykset ovat pääosin yhtenevät. Asiassa C-165/09 kuitenkin viitataan ainoastaan rikkidioksidiin. Asiassa C-166/09 puolestaan mainitaan ainoastaan IPPC-direktiivin konsolidoitu versio, direktiivi 2008/1, kun taas kahdessa muussa asiassa viitataan myös vanhaan direktiiviin 96/61.

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

29. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 24.6.2009 antamalla määräyksellä nämä kolme asiaa yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

30. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Stichting Greenpeace Nederland (jäljempänä Greenpeace), Gedeputeerde Staten von Groningen (jäljempänä Groningen) ja RWE Power AG, nykyisin RWE Eemshaven Holding BV (jäljempänä RWE), Electrabel Nederland N. V. (jäljempänä Electrabel), Gedeputeerde Staten von Zuid-Holland (jäljempänä Zuid-Holland) ja E.ON Benelux N. V. (jäljempänä E.ON) sekä Itävallan tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Italian tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta ja Euroopan komissio. Kaikki muut paitsi Groningen, Zuid-Holland ja Itävalta osallistuivat 14.10.2010 pidettyyn istuntoon. Siihen osallistuivat lisäksi Stichting Natuur en Milieu ja Ranskan tasavalta.

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

IV Oikeudellinen arviointi

31. Päästökattodirektiivissä asetetaan neljälle epäpuhtaudelle, muun muassa typen oksideille ja rikkidioksidille, kansalliset päästörajat, joita jäsenvaltiot eivät saa vuodesta 2011 alkaen ylittää. Päästökattodirektiivistä ei kuitenkaan ilmene, miten jäsenvaltioiden on tarkoitus päästä tähän tavoitteeseen.

32. Nyt esillä oleva oikeusriita koskee luvan myöntämistä kolmelle yksittäiselle voimalaitoshankkeelle. Kyseiset laitokset vaikuttaisivat merkittävästi typen oksidien ja rikkidioksidin päästöihin mutta eivät lähtökohtaisesti estäisi päästörajojen noudattamista, jos Alankomaat vähentäisi päästöjä toisaalla.

33. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tietojen mutta myös Euroopan ympäristökeskuksen raporttien [11] mukaan on kuitenkin aihetta epäillä, takaavatko Alankomaiden toistaiseksi toteuttamat toimenpiteet päästörajojen noudattamisen typen oksidien ja rikkidioksidin osalta. Tästä syystä ennakkoratkaisupyynnöllä pyritään selventämään, estääkö päästökattodirektiivi luvan myöntämisen kyseisille hankkeille tässä tilanteessa, vaikka jäsenvaltio voikin valita keinot direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi.

11 – Ks. edellä alaviite 4.

34. Näin ollen tutkin, edellytetäänkö IPPC-direktiivissä päästökattodirektiivissä säädettyjen päästörajojen ylittymisen uhan huomioon ottamista (B kohta), onko ylittymisen uhka esteenä tällaisille hankkeille (C kohta) ja voivatko yksityiset vedota tältä osin päästökattodirektiiviin (D kohta). Aluksi tarkastelen kuitenkin joidenkin osapuolten väitteitä ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä (A kohta).

A *Tutkittavaksi ottaminen*

35. RWE, Electrabel ja E.ON väittävät, ettei unionin tuomioistuimelle esitettyjä ennakkoratkaisukysymyksiä voida ottaa tutkittaviksi. Kysymykset eivät niiden mukaan ole merkityksellisiä pääasian kannalta.

36. RWE, Electrabel ja E.ON katsovat, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen päätöksenteon perusta on virheellinen, koska se on uusimmista, päinvastaisista tiedoista huolimatta katsonut, että päästökattodirektiivissä säädettyjen rikkidioksidia ja typen oksideja koskevien kansallisten päästörajojen odotetaan ylittyvän 31.12.2010 alkaen aina vuoteen 2015 saakka. Lisäksi pääasian kantajat eivät ole niiden mukaan esittäneet, missä määrin IPPC-direktiivin mukaisten lupien epäämistä voidaan perustella päästökattodirektiivillä.

37. Unionin oikeutta koskevien kysymysten oletetaan kuitenkin olevan merkityksellisiä asian ratkaisun kannalta. [12] Kun otetaan huomioon ennakkoratkaisumenettelyn tehtävä, ei siten pidä asettaa liian tiukkoja vaatimuksia ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteamuksille, jotka koskevat ennakkoratkaisukysymysten merkityksellisyyttä asian ratkaisemisen kannalta.

38. Unionin tuomioistuimen on siten oman toimivaltaisuutensa arvioimiseksi ainoastaan poikkeustapauksissa tutkittava ne olosuhteet, joiden vallitessa kansallinen tuomioistuin esittää ennakkoratkaisupyynnön. [13] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen tuomioistuimen esittämä pyyntö voidaan jättää tutkimatta, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeussäännön tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin. [14] Unionin tuomioistuin on muissa tapauksissa lähtökohtaisesti velvollinen vastaamaan sille esitettyihin unionin oikeussääntöjen tulkintaa koskeviin ennakkoratkaisukysymyksiin. [15]

39. Raad van State on täsmentänyt, että sen näkemyksen mukaan päästödirektiivissä säädetyt päästöjen raja-arvot uhkaavat ylittyä, ja pyrkii kysymyksillään selvittämään, onko näiden arvojen ylittyminen otettava IPPC-direktiivin nojalla huomioon riidanalaisissa luvan myöntämismenettelyissä. Ennakkoratkaisukysymysten merkityksellisyyttä asian ratkaisemisen kannalta ei voida kieltää pelkästään sen perusteella, että ylittymisestä on mahdollista esittää myös toisenlainen arvio, eikä myöskään sen perusteella, että Alankomaiden hallitus otaksuu pystyvänsä noudattamaan päästörajoja. Asiaan liittyvien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen arvioiminen on lähtökohtaisesti kansallisen tuomioistuimen tehtävä. [16] Näin ollen ei voida katsoa, että ennakkoratkaisukysymyksillä ei selvästikään ole oikeuskäytännössä tarkoitettua yhteyttä.

40. Mitä tulee mahdollisuuteen evätä IPPC-direktiivin mukainen lupa päästökattodirektiivin perusteella, olettamalla, etteivät ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyty, ennakoitaisiin lisäksi ennakkoratkaisukysymykseen annettavaa vastausta. Ratkaisevaa on kansallisen tuomioistuimen eikä pääasian osapuolten arvio. Tästä syystä kantajien ei tarvitse esittää tarkempia huomautuksia näiden kahden direktiivin välisestä vuorovaikutuksesta, toisin kuin Electrabel katsoo.

12 – Asia C-140/09, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, tuomio 10.6.2010 (Kok., s. I-5243, 29 kohta); yhdistetyt asiat C-395/08 ja C-396/08, Bruno ja Pettini, tuomio 10.6.2010 (Kok., s. I-5119, 19 kohta) ja asia C-393/08, Sbarigia, tuomio 1.7.2010 (Kok., s. I-6337, 20 kohta).

13 – Yhdistetyt asiat C-295/04-C-298/04, Manfredi ym., tuomio 13.7.2006 (Kok., s. I-6619, 27 kohta).

14 – Ks. mm. asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995 (Kok., s. I-4921, 61 kohta) ja asia C-344/04, IATA ja ELFAA, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-403, 24 kohta).

15 – Ks. edellä alaviitteessä 14 mainitut asia Bosman, tuomion 59 kohta ja asia IATA ja ELFAA, tuomion 24 kohta.

16 – Asia C-153/02, Neri, tuomio 13.11.2003 (Kok., s. I-13555, 34 ja 35 kohta); yhdistetyt asiat C-482/01 ja C-493/01, Orfanopoulos ja Oliveri, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-5257, 42 kohta) ja asia C-246/04, Turn- und Sportunion Waldburg, tuomio 12.1.2006 (Kok., s. I-589, 21 kohta).

41. Myös E.ON:n viittaus niin kutsuttuun acte clair -doktriiniin on tehoton. Tämän oikeuskäytännön mukaan kansallisella tuomioistuimella, jonka päätöksiin ei saa hakea muutosta, ei ole *velvollisuutta* pyytää ennakkoratkaisua ainoastaan silloin, jos asiasta on unionin tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä tai jos se, miten unionin oikeutta on sovellettava, on niin ilmeistä, ettei se jätä tilaa vähäisellekään perustellulle epäilylle siitä, miten esille tullut kysymys olisi ratkaistava. [17]

42. Kansallisilla tuomioistuimilla on tällaisessa tapauksessa kuitenkin *oikeus* pyytää ennakkoratkaisua. [18] Mikäli epäilyjä edelleen on, kansallisia tuomioistuimia ei ole tarkoitus estää pyytämästä unionin tuomioistuimelta selvennystä. Tällä edistetään lainsäädännön yhdenmukaista soveltamista unionissa. Ainoastaan silloin, kun ennakkoratkaisukysymykseen annettava vastaus on ilmeinen myös kansallisen tuomioistuimen mielestä, kysymystä ei voida esittää.

43. Nähdäkseni ei ole viitteitä siitä, että vastaus Raad van Staten unionin tuomioistuimelle esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin olisi ilmeinen.

44. Esteenä ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamiselle ei ole myöskään päästökattodirektiivin nojalla komissiolle kuuluva valvontatoimivalta, [19] joka käy ilmi erityisesti sen 10 artiklan 5 kohdan c alakohdasta mutta joka perustuu lähtökohtaisesti SEU 17 artiklan 1 kohtaan (aiempi EY 211 artikla). Tämä valvontatoimivalta ei vapauta jäsenvaltioita velvoitteesta edistää itse päästökattodirektiivin asianmukaista täytäntöönpanoa ja varmistaa joko kansallisen oikeuden direktiivin mukainen tulkinta tai kyseisen direktiivin välitön oikeusvaikutus. Tällöin myös ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi.

45. Ennakkoratkaisupyynnöt on näin ollen otettava tutkittaviksi.

B *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys – direktiivin mukaisen tulkinnan, jossa otetaan huomioon IPPC-direktiivin ja päästökattodirektiivin keskinäinen suhde, velvollisuuden laajuus*

46. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisessä kysymyksessään, johtaako velvoite tulkita kansallista oikeutta direktiivin mukaisesti siihen, että IPPC-direktiivin täytäntöön panevan ympäristöhallintolain mukaisessa lupamenettelyssä on

17 – Asia 283/81, Cilfit ym., tuomio 6.10.1982 (Kok., s. 3415, Kok. Ep. VI, s. 537, 13–16 ja 21 kohta).

18 – Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Cilfit ym., tuomion 15 kohta.

19 – RWE viittaa 18.8.2009 päivätyssä kirjelmässään siihen, ettei Euroopan komissio ole toistaiseksi moittinut Alankomaille säädettyjen päästöjen raja-arvojen (uhkaavaa) ylittymistä (35 kohta).

otettava huomioon päästökattodirektiivissä säädetyt kansalliset päästörajat.

1. Direktiivin mukainen tulkinta

47. Direktiivistä johtuva jäsenvaltioiden velvoite saavuttaa siinä säädetty tulos sekä velvollisuus SEU 4 artiklan 3 kohdan (aiempi EY 10 artikla) nojalla toteuttaa kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, kohdistuvat kaikkiin jäsenvaltioiden julkisen vallan käyttäjiin. [20]

48. Näihin lukeutuu myös direktiivin mukaista tulkintaa koskeva velvoite. Kansallisen tuomioistuimen on kansallista oikeutta soveltaessaan tulkittava sitä mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta direktiivissä tarkoitettu tulos saavutettaisiin ja SEUT 288 artiklan kolmatta kohtaa (aiempi EY 249 artiklan kolmas kohta) näin noudatettaisiin. [21] Koska direktiivin mukaista tulkintaa koskeva velvoite kohdistuu kaikkiin jäsenvaltioiden julkisen vallan käyttäjiin, se koskee myös kansallista viranomaista, jonka on päätettävä IPPC-direktiivin mukaisen luvan myöntämisestä. [22]

49. Nyt esillä olevissa asioissa on kyse kahdesta unionin ympäristölainsäädännön alaan kuuluvasta direktiivistä, joille molemmille on varmistettava täysi vaikutus. Ympäristöhallintolailla, jossa säädetään riidanalaisesta lupamenettelystä, pannaan täytäntöön IPPC-direktiivi muttei päästökattodirektiiviä. Se on pantu täytäntöön muilla kansallisilla säädöksillä. Tämä ei kuitenkaan estä tulkitsemasta ympäristöhallintolakia myös päästödirektiivin mukaisesti, koska direktiivin mukaisessa tulkinnassa kansallista oikeutta on tarkasteltava kokonaisuutena arvioitaessa sitä, voidaanko sitä soveltaa niin, ettei tästä aiheudu direktiivillä tavoitellun tuloksen kanssa ristiriitaista lopputulosta. [23]

50. Siten on selvitettävä, mikä on näiden direktiivien keskinäinen suhde ja erityisesti missä määrin päästökattodirektiivin säännökset vaikuttavat IPPC-direktiivin mukaiseen lupamenettelyyn.

20 – Asia 14/83, Von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984 (Kok., s. 1891, Kok. Ep. VII, s. 557, 26 kohta) ja asia C-106/89, Marleasing, tuomio 13.11.1990 (Kok., s. I-4135, Kok. Ep. X, s. 599, 8 kohta).

21 – Edellä alaviitteessä 20 mainitut asia Von Colson ja Kamann ja asia Marleasing.

22 – Ks. asia 103/88, Costanzo, tuomio 22.6.1989 (Kok., s. 1839, Kok. Ep. X, s. 95, 30 ja 31 kohta); asia C-224/97, Ciola, tuomio 29.4.1999 (Kok., s. I-2517, 30 kohta); asia C-6/05, Medipac-Kazantzidis, tuomio 14.6.2007 (Kok., s. I-4557, 43 kohta); asia C-341/08, Petersen, tuomio 12.1.2010 (Kok., s. I-47, 80 kohta) ja asia C-243/09, Fuß, tuomio 14.10.2010 (Kok., s. I-9849, 61 kohta).

23 – Yhdistetyt asiat C-397/01-C-403/01, Pfeiffer ym., tuomio 5.10.2004 (Kok., s. I-8835, 115, 118 ja 119 kohta) ja asia C-12/08, Mono Car Styling, tuomio 16.7.2009 (Kok., s. I-6653, 62 kohta).

2. IPPC-direktiiviin sisältyvät viittaukset

51. Aluksi on tutkittava, sisältyykö näihin direktiiveihin säännöksiä, jotka koskevat nimenomaisesti niiden keskinäistä suhdetta. Erityisen merkityksellistä on tässä yhteydessä se, ovatko päästökattodirektiivissä säädetyt kansalliset päästörajat IPPC-direktiivin 10 artiklassa tarkoitettuja ympäristönlaatunormeja.

52. Pääasioiden kannalta merkityksellisiä epäpuhtauksia eli rikkidioksidia ja typen oksideja säännellään molemmissa direktiiveissä. Päästökattodirektiivin liitteessä I säädetään kansallisista päästörajoista rikkidioksidin ja typen oksidien osalta. IPPC-direktiivin liitteessä III näistä yhdisteistä käytetään nimitystä ”pilaantumista aiheuttavat aineet”, joiden luvan tulee 9 artiklan 3 kohdan nojalla käsittää päästöjen raja-arvot.

53. IPPC-direktiivin 19 artiklan 2 kohdan nojalla tältä osin on vähintään sovellettava tietyille laitostyypeille määritettyjä erityisiä vähimmäisraja-arvoja,nytesilläolevassa asiassa tiettyjen suurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta annettuun direktiiviin 2001/80 sisältyviä raja-arvoja.

54. Lisäedellytyksenä voidaan pitää erityisesti IPPC-direktiivin 3 artiklan 1 kohdan a alakohdasta ilmenevää velvoitetta käyttää parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa. Stichting Natuur toteaa tästä, että nykytekniikka mahdollistaa päästöjen lisävähennykset, mutta siitä tarkasteltavina olevissa ennakkoratkaisupyynnöissä ei ole kyse. Ennakkoratkaisukysymykset koskevat pikemminkin kansallisten päästörajojen ylittymisen uhkaa.

55. Velvoitetta käyttää parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa sovelletaan IPPC-direktiivin 9 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla ainoastaan sen rajoittamatta 10 artiklan soveltamista. Viimeksi mainitussa säädetään, että lupaan on liitettävä lisämääräyksiä, jos ympäristönlaatunormin ehtoja ei voida saavuttaa parhaan käytettävissä olevan tekniikan avulla. Päästökattodirektiivissä säädetyt kansalliset päästörajat olisi siis ehdottomasti otettava huomioon lupamenettelyssä, jos niiden katsotaan olevan tällaisia ympäristönlaatunormeja.

56. IPPC-direktiivin 2 artiklan 7 alakohtaan sisältyvä ympäristönlaatunormin määritelmä ei ole tältä osin täysin yksiselitteinen. Esimerkiksi sen saksan- ja italiankielisessä versiossa ympäristönlaatunormilla tarkoitetaan unionin lainsäädännössä eriteltyjä vaatimuksia, jotka tietyssä ympäristössä (saksankielisessä versiossa ”’in’ einer gegebenen Umwelt”) tai ympäristön tietyssä osassa on tiettynä

ajankohtana täytettävä. Näin muotoillut kieliversiot voitaisiin näin ollen ymmärtää siten, että niissä päästörajat mielletään vaatimuksiksi, joiden on täytyttävä tietyssä *ympäristössä*.

57. Tätä päätelmää eivät kuitenkaan tue muut kieliversiot, esimerkiksi ranskan- tai englanninkielinen versio, jossa mainitaan vaatimukset, jotka tietyn ympäristön (”par” ja ”by”) on täytettävä. Niillä siis luonnehditaan sitä ympäristön tai tiettyjen suojelun kohteiden tilaa, johon pyritään. [24] Tämä tarkoittaa, että näiden kieliversioiden perusteella esimerkiksi ympäristössä oleva epäpuhtausmäärä olisi merkityksellinen ympäristönlaatunormin kannalta, kun taas tähän ympäristöön päästetyt epäpuhtausmäärät eivät suoraan viittaa kyseisen ympäristön laatuun.

58. Myöskään IPPC-direktiivin 9 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen ja 10 artiklan systematiikka ei johda selkeään tulokseen. Näillä säännöksillä varmistetaan, ettei IPPC-direktiivin monialainen lähestymistapa vaikuta mahdollisiin ympäristönlaatunormeihin. Laitoksia koskevien päästöjen raja-arvojen ja ympäristönlaatunormien välillä on nimittäin riippuvuussuhde: päästöjen raja-arvojen on pohjauduttava ympäristönlaatunormeihin, ja niitä on tarvittaessa mukautettava. [25] Tämä viittaa siihen, ettei näillä kahdella käsitteellä tarkoiteta samaa asiaa.

59. Tämä ei kuitenkaan merkitse välttämättä sitä, etteivät kansalliset päästörajat ole ympäristönlaatunormeja. Rajat koskevat myös päästöjä, mutta ne voidaan ymmärtää korkeintaan hyvin erityiseksi raja-arvojen muodoksi, nimittäin kokonaisia kansantalouksia koskeviksi raja-arvoiksi. Laitoksille määritettäviä päästöjen raja-arvoja näyttää myös olevan mahdollista käyttää keinona kansallisten päästörajojen noudattamiseen, aivan kuten 10 artiklassa säädetään ympäristönlaatunormien noudattamisen varmistamiseksi.

60. Jos IPPC-direktiivin sisältämää epätäsmällistä määritelmää ei kuitenkaan oteta huomioon, ympäristönlaatunormin käsite sanan tavanomaisessa merkityksessä viittaa siihen, että kyse on laatuvaatimuksista, jotka koskevat ympäristöä sinänsä. Päästörajat sitä vastoin ovat vaatimuksia, jotka koskevat – tarkemmin määrittelemätöntä – päästölähteiden kokonaisuutta. Niiden merkitystä ympäristönlaadun kannalta ei voida määrittää tarkasti yhteis- ja vuorovaikutuksen vuoksi.

24 – Ks. Kracht ja Wasielewski teoksessa Rengeling (toim.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, nide I, 2. painos, Köln, 2003, § 35, 34 kohta ja Albrecht, *Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht*, Berlin, 2007, s. 43.

25 – Ks. edellä alaviitteessä 24 mainitut Kracht ja Wasielewski sekä Albrecht, s. 292 ja sitä seuraavat sivut.

61. Näin ymmärrettyinä ympäristönlaatunormit eivät vastaa päästöjen raja-arvoja vaan niitä vastaavien epäpuhtauksien määriä, joita esiintyy ympäristön eri osissa. [26] Ympäristönlaatunormit kohdistuvat siten suojelun kohteeseen tai ympäristön tilaan, eikä niillä ole yhteyttä päästölähteeseen, kun taas päästöjen raja-arvot kohdistuvat käyttäytymiseen ja koskevat itse saastumislähdettä. [27]

62. Esimerkkejä ympäristönlaatunormeista ovat ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY [28] ilmanlaatutavoitteet, siis raja-arvot ilman epäpuhtauksille. Päästöjen raja-arvot ja päästörajat vaikuttavat epäpuhtauksien määrään ilmassa, ja tästä syystä myös IPPC-direktiivin 10 artikla on välttämätön. Ilmanlaatuun voivat kuitenkin vaikuttaa myös muut tekijät.

63. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna on yhdyttävä RWE:n, E.ON:n ja Alankomaiden arvioon, jonka mukaan päästökattodirektiivissä säädetyt kansalliset päästörajat eivät ole IPPC-direktiivin 10 artiklassa tarkoitettuja ympäristönlaatunormeja.

3. IPPC-direktiivin ja päästökattodirektiivin välinen systemaattinen yhteys

64. Päästökattodirektiivin ja IPPC-direktiivin välinen systemaattinen yhteys voi kuitenkin edellyttää kansallisten päästörajojen huomioon ottamista laitosten lupamenettelyssä.

65. RWE, Electrabel ja E.ON, Groningen sekä jäsenvaltiot, jotka ovat esittäneet huomautuksia nyt esillä olevassa asiassa, katsovat molemmille direktiiveille yhteisistä, yleisistä ympäristölainsäädännön tavoitteista huolimatta, että direktiivit ovat täysin riippumattomia toisistaan.

66. Ne perustavat näkemyksensä direktiiveissä säädettyihin erilaisiin toimintamenetelmiin. Päästökattodirektiivissä noudatetaan ohjelmallista lähestymistapaa, kun siinä vahvistetaan – päästölähteitä erittelemättä – kansalliset päästörajat. [29] Sen määritteleminen,

26 – Ks. edellä alaviitteessä 24 mainitut Kracht ja Wasielewski sekä Albrecht, s. 44, 52 ja 53.

27 – Ks. edellä alaviitteessä 24 mainittu Albrecht, s. 52 ja sitä seuraavat sivut.

28 – EUVL L 152, s. 1. Ks. tästä edellä alaviitteessä 2 mainitut asiat.

29 – Ks. päästökattodirektiivin 4 artikla, luettuna yhdessä liitteen I kanssa.

miten päästörajoja noudatetaan, kuuluu kyseisen direktiivin johdanto-osan 11 ja 12 perustelukappaleen mukaan jäsenvaltioiden vastuualueeseen. IPPC-direktiivissä sitä vastoin määritetään tietyt teollisuuslaitokset päästölähteiksi. [30] Päästöjä on tarkoitus ehkäistä tai vähentää mahdollisimman paljon ensisijaisesti käyttämällä parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa. [31]

67. Pelkästään näiden erilaisten lähestymistapojen perusteella ei kuitenkaan voida katsoa, että direktiivejä on tarkasteltava täysin erillisinä. Direktiivien sama tavoite, päästöjen vähentäminen, pikemminkin puoltaa niiden yhteensovitettua tulkintaa johdonmukaisen päästöjen vähentämisjärjestelmän takaamiseksi.

68. IPPC-direktiivin 9 artiklan 4 kohdan toisen virkkeen nojalla lupaehtojen on *kaikissa tapauksissa* sisällettävä määräyksiä epäpuhtauksien kaukokulkeutumisesta ja valtioiden rajat ylittävän ympäristön pilaantumisen minimoinnista sekä taattava koko ympäristön korkea suojelun taso. Tämä on mainitun säännöksen sanamuodon ja systematiikan mukaan lisäedellytys IPPC-direktiivin 9 artiklan 4 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvään siihen sääntelyyn nähden, jonka mukaan päästöjen raja-arvojen on perustuttava parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan.

69. Tätä parhaan käytettävissä olevan tekniikan käyttämistä laajempaa velvoitetta tehostavat IPPC-direktiivin 3 artiklan 1 kohdan a ja b alakohtaan sisältyvät toiminnanharjoittajien yleiset perusvelvollisuudet. Niiden mukaan toiminnanharjoittajan on ryhdyttävä kaikkiin asiaankuuluviin ympäristön pilaantumista estäviin toimenpiteisiin, eikä se saa aiheuttaa merkittävää ympäristön pilaantumista. IPPC-direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa ei rajata edellä mainituista säännöksistä ilmenevää ympäristön pilaantumisen käsitettä laitoksen aiheuttamiin päästöihin sinänsä vaan edellytetään kokonaisvaltaista tarkastelua, joka käsittää myös kyseisten suojelun kohteiden eli ilman, veden ja maaperän muut jo olemassa olevat haitat.

70. Sen määrittämiseksi, mikä on katsottava IPPC-direktiivin 9 artiklan 4 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetuksi epäpuhtauksien kaukokulkeutumisen ja valtioiden rajat ylittävän ympäristön pilaantumisen minimoinniksi ja koko ympäristön korkeaksi suojelun tasoksi, voidaan tukeutua unionin muuhun ympäristölainsäädäntöön. Tällaista lähestymistapaa on jo käytetty IPPC-direktiivin 19 artiklan 2 kohdassa, jossa nimenomaisesti säädetään liitteessä II lueteltujen direktiivien

30 – Ks. IPPC-direktiivin 1 artiklan ensimmäinen virke, luettuna yhdessä liitteen I kanssa.

31 – Ks. IPPC-direktiivin 1 artiklan toinen virke, 3 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 9 artiklan 4 kohdan ensimmäinen virke.

ja ”muiden yhteisön säädösten” mukaisten päästöjen raja-arvojen soveltamisesta. [32]

71. Päästökattodirektiiviä ei luetella erikseen IPPC-direktiivin liitteessä II, mihin E.ON perustellusti viittaa. Liitteeseen II sisältyy kuitenkin direktiivi, joka osoittaa, että päästökattodirektiivi voi olla IPPC-direktiivin 19 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muu säädös. Kuten liitteessä II mainittu tiettyjen suurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta annettu direktiivi 2001/80, päästökattodirektiivikin pohjautuu nimittäin happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonin vähentämistä koskevaan Göteborgin pöytäkirjaan. Tämä tukee sitä, että IPPC-direktiivin mukaisesti vahvistettavilla laitosten raja-arvoilla pyritään myös päästökattodirektiivissä asetettuihin tavoitteisiin.

72. Toisin kuin RWE, Electrabel ja huomautuksia tältä osin esittäneet jäsenvaltiot katsovat, myöskään päästökattodirektiivin johdanto-osan 19 perustelukappaleesta ei ilmene soveltamista koskevaa rajoitusta. Kyseisen perustelukappaleen mukaan tämän direktiivin säännöksiä olisi sovellettava rajoittamatta IPPC-direktiivin säännösten soveltamista päästöjen raja-arvojen ja parhaan käytettävissä olevan tekniikan käytön osalta. Perustelukappaleen muotoilusta voidaan ainoastaan päätellä, ettei päästökattodirektiivi vaikuta IPPC-direktiivissä säädettyihin jäsenvaltioiden velvoitteisiin eikä varsinkaan vähennä niitä. Siten jäsenvaltio ei voi jättää käyttämättä parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa, vaikka se pystyy noudattamaan päästökattodirektiivissä vahvistettuja päästörajoja ilman tätä tekniikkaakin.

73. Päästökattodirektiivin säännösten kriittistä arviointia laitosta koskevan lupamenettelyn yhteydessä ei sitä vastoin suljeta pois. Päästökattodirektiivin velvoitteiden lähtökohtaisesti ohjelmallinen luonne ei voi vaikuttaa ratkaisevasti siihen, onko nämä velvoitteet otettava huomioon IPPC-direktiivin mukaisen lupapäätöksen yhteydessä, vaan ainoastaan siihen, miten ne on otettava huomioon.

74. Tässä yhteydessä on jäsenvaltioiden tehtävä määritellä, miten kansallisia päästörajoja noudatetaan – mihin kuuluu lähtökohtaisesti myös huomioon otettavien päästölähteiden valinta. Päästökattodirektiivistä ei näin ollen voida lähtökohtaisesti johtaa yksittäisten laitosten sallittavia päästöjä koskevia konkreettisia laskennallisia tavoitteita. On kuitenkin vaikea kuvitella, etteivät päästörajojen noudattamiseksi toteutettavat jäsenvaltioiden toimenpiteet vaikuta IPPC-direktiivin mukaiseen laitosten lupamenettelyyn, koska nämä

32 – Unionin toimielimet eivät ole vahvistaneet päästöjen raja-arvoja IPPC-direktiivin 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti, minkä vuoksi sovelletaan IPPC-direktiivin 19 artiklan 2 kohtaa.

laitokset vaikuttavat merkittävästi syntyviin päästöihin. Toteuttaessaan tällaista strategiaa toimivaltaiset viranomaiset voivat erityisesti asettaa IPPC-direktiivin 9 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuja lisämääräyksiä.

75. Komissio onkin kuvannut päästökattodirektiivin lähestymistapaa IPPC-direktiivin lähestymistapaa täydentäväksi. [33] Komission mukaan IPPC-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä asetetut tiukat päästönormit auttavat lisäksi kansallisten päästörajojen saavuttamisessa. [34] Myös komissio pitää näin ollen IPPC-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten päästöjen ehkäisemistä tai rajoittamista mahdollisimman vähäisiksi tärkeänä välineenä päästökattodirektiivin mukaisten kansallisten päästörajojen noudattamisessa.

76. Kansalliset päästörajat on otettava huomioon IPPC-direktiivin mukaisen luvan myöntämisen yhteydessä, koska tällainen lupa voi olla omiaan tekemään tyhjäksi tai vaarantamaan vakavasti vastaavien tavoitteiden saavuttamisen. Päästökattodirektiivissä säädettyjen kansallisten päästörajojen ja niihin liittyvien arviointien jättäminen kokonaan huomiotta olisi ristiriidassa edellä kuvatun unionin oikeuden periaatteen kanssa, jonka mukaan kansallista oikeutta on tulkittava mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta direktiivin tavoite saavutettaisiin.

77. Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin mukaista tulkintaa koskevan velvoitteen perusteella IPPC-direktiivin täytäntöön panemiseksi annettuja kansallisia säännöksiä on tulkittava mahdollisuuksien mukaan siten, että päätettäessä ympäristölupahakemuksesta on otettava huomioon päästökattodirektiivissä säädetyt kansalliset päästörajat.

C Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys – jäsenvaltion velvollisuudet täytäntöönpanon määräajan päättymisen ja kansallisten päästörajojen noudattamiselle asetetun määräajan välisenä ajanjaksona

78. Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys, jotka on jaettu edelleen alakohtiin, koskevat sen yleisen kysymyksen, mitkä velvollisuudet koskevat jäsenvaltiota päästökattodirektiivin täytäntöönpanon määräajan

33 – Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kestävään tuotantoon siirtyminen – Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämisestä annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY täytäntöönpanon edistyminen, KOM(2003) 354 lopullinen, 19.6.2003.

34 – Edellä alaviitteessä 33 mainittu komission tiedonanto, s. 30, 10.1.7 kohta ”Kansallisia päästörajoja koskeva direktiivi”.

päättymisen (27.11.2002) ja kansallisten päästörajojen noudattamiselle asetetun määräajan (31.12.2010) välisenä ajanjaksona, eri osa-aspekteja.

79. Lähtökohdaksi näiden kysymysten tutkimisessa on otettava unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee jäsenvaltioiden pidättäytymisvelvollisuuksia ennen direktiivien täytäntöönpanon määräajan päättymistä. Yksittäisten ennakkoratkaisukysymysten osalta tarkastelen aluksi näiden pidättäytymisvelvollisuuksien ajallisia näkökohtia ennen kuin siirryn käsittelemään mahdollisia positiivisia toimintavelvollisuuksia. Seuraavassa vaiheessa on selvitettävä asianomaisten velvollisuuksien laajuutta lupamenettelyn yhteydessä. Näiden toteamusten jälkeen voidaan vastata kysymykseen lupaa edellyttävien laitosten käyttöönoton ajankohdan merkityksellisyydestä.

1. Kysymys 2 a – pidättäytymisvelvollisuudet

80. Kysymyksellä 2 a ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, päteekö jäsenvaltiolle asetettu velvollisuus pidättäytyä toimenpiteistä, jotka vakavasti vaarantavat direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen, myös 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisenä aikana.

81. Jäsenvaltioiden velvollisuudet tällaisena siirtymäkautena voidaan johtaa direktiivien täytäntöönpanon määräaikaa koskevasta oikeuskäytännöstä. Jäsenvaltioita ei voida ennen direktiivissä säädetyn määräajan päättymistä moittia siitä, etteivät ne ole saattaneet direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystään. Tällä määräajalla on nimittäin tarkoitus antaa jäsenvaltioille riittävästi aikaa saattaa täytäntöönpanotoimenpiteet voimaan. [35] Jäsenvaltioiden on kuitenkin tämän määräajan kuluessa ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta direktiivissä säädetyn tavoitteen toteutuminen varmistetaan määräajan päättyessä. [36]

82. Tästä seuraa, että jäsenvaltioiden on erityisesti täytäntöönpanon määräajan kuluessa pidätyttävä antamasta säännöksiä, jotka ovat

35 – Asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997 (Kok., s. I-7411, 43 kohta).

36 – Edellä alaviitteessä 35 mainittu asia Inter-Environnement Wallonie, tuomion 44 kohta.

omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen. [37]

83. Tämän oikeuskäytännön saksankielisen version mukaan *vaarantamiskielto* [38] koskee ainoastaan ”säännöksiä”, toisin sanoen lainsäädännöllisiä toimenpiteitä. Italiankieliseen versioon sisältyy samankaltainen muotoilu (”adottare disposizioni”). Tätä vaikuttavat puoltavan myös useimmat asian kannalta merkitykselliset tuomiot, koska ne koskevat säännöksiä. [39]

84. Olisi kuitenkin yllättävää ja tehotonta rajata unionin oikeuteen sisältyvien tavoitteiden suojelu niiden vakavalta vaarantamiselta täytäntöönpanon määräaikoina tai siirtymäkausina yksinomaan säännöksiin. Ratkaisevaa on pikemminkin oltava se, vaarannetaanko direktiivin tavoitteen saavuttaminen. Erityisesti tämän oikeuskäytännön ranskankielisessä mutta myös englanninkielisessä versiossa unionin tuomioistuin ei siten olekaan viitannut säännöksiin vaan toimenpiteisiin (ranskaksi ”prendre des dispositions”, englanniksi ”taking any measures”). Se on myös toistuvasti korostanut, että tämä velvollisuus sitoo *kaikkia* viranomaisia. [40] Lisäksi unionin tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että vaarantamiskielto pätee myös oikeuskäytäntöön. [41]

85. Jos kerran direktiiveillä voidaan näin ollen luoda jäsenvaltioille velvollisuuksia jo ennen täytäntöönpanon määräajan päättymistä, tämä pätee sitäkin suuremmalla syyllä siirtymäkausiin, jotka alkavat vasta täytäntöönpanon määräajan päätyttyä. [42] Tätä havainnollistaa oikeuskäytäntö, jonka mukaan kasvinsuojelua ja alueiden tilapäistä suojelua koskevia kansallisia säännöksiä sovelletaan luontotyyppidirektiivin [43] nojalla edelleen.

86. Vaikka kasvinsuojelualalla sovelletaan siirtymäkauden aikana vielä kansallisia säännöksiä, jäsenvaltiot eivät voi muuttaa niitä mielivaltaisesti siirtymäkauden aikana.

37 – Edellä alaviitteessä 35 mainittu asia Inter-Environnement Wallonie, tuomion 45 kohta; asia C-14/02, ATRAL, tuomio 8.5.2003 (Kok., s. I-4431, 58 kohta); asia C-316/04, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, tuomio 10.11.2005 (Kok., s. I-9759, 42 ja 44 kohta); asia C-144/04, Mangold, tuomio 22.11.2005 (Kok., s. I-9981, 67 kohta); asia C-138/05, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, tuomio 14.9.2006 (Kok., s. I-8339, 42 ja 48 kohta); asia C-422/05, komissio v. Belgia, tuomio 14.6.2007 (Kok., s. I-4749, 62 kohta); yhdistetyt asiat C-378/07-C-380/07, Angelidaki ym., tuomio 23.4.2009 (Kok., s. I-3071, 206 kohta) ja yhdistetyt asiat C-261/07 ja C-299/07, VTB-VAB, tuomio 23.4.2009 (Kok., s. I-2949, 38 kohta).

38 – Ks. 18.5.2004 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-313/02, Wippel, tuomio 12.10.2004 (Kok., s. I-9483, 60 kohta); 8.7.2004 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-117/03, Dragaggi ym., tuomio 13.1.2005 (Kok., s. I-167, 26 kohta); 27.10.2005 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-212/04, Adeneler ym., tuomio 4.7.2006 (Kok., s. I-6057, 48 kohta); 9.1.2008 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-268/06, Impact, tuomio 15.4.2008 (Kok., s. I-2483, 127 kohta) ja 4.12.2008 esittämäni ratkaisuehdotus em. yhdistetyissä asioissa Angelidaki ym. (73 kohta).

39 – Ks. edellä alaviitteessä 37 mainitut asiat.

40 – Ks. erityisesti em. asia Adeneler ym., tuomion 121 ja 122 kohta sekä edellä alaviitteessä 37 mainitut yhdistetyt asiat Angelidaki ym., tuomion 206 ja 207 kohta ja yhdistetyt asiat VTB-VAB, tuomion 38 ja 39 kohta.

41 – Em. asia Adeneler ym., tuomion 122 ja 123 kohta ja edellä alaviitteessä 37 mainitut yhdistetyt asiat VTB-VAB, tuomion 38 kohta.

42 – Ks. molemmat edellä alaviitteessä 37 mainitut asiat Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, kummassakin tuomion 42 kohta.

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

Jäsenvaltioiden on kasvinsuojeludirektiivin [44] tavoitteiden mukaisesti varmistettava, että siirtymäsääntelyn soveltamisalaan kuuluvan kasvinsuojeluaineen lupapäätöksen yhteydessä otetaan asianmukaisesti huomioon vaikutukset, joita kyseisellä tuotteella voi olla ihmisten ja eläinten terveydelle ja ympäristölle. Samoin lupapäätös voidaan tehdä ainoastaan sellaisen asiakirjan perusteella, joka sisältää tarvittavat seikat, jotta kyseisiä vaikutuksia voidaan todella arvioida. [45]

87. Vaikka alueet kuuluvat luontotyyppidirektiivissä säädetyn suojelun piiriin nimenomaisesti vasta sen jälkeen, kun ne on merkitty unionin luetteloon, jäsenvaltioiden on toteutettava sellaisilla alueilla, jotka ne ovat yksilöineet näiden merkitsemiseksi unionin luetteloon, soveltuvat suojelutoimet alueiden ominaispiirteiden säilyttämiseksi. [46]

88. Edellä esitetyn perusteella kysymykseen 2 a vastaaminen on verrattain yksinkertaista: jäsenvaltiolle asetettu velvollisuus pidättäytyä toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan päästökattodirektiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen, pätee luonnollisesti myös 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisenä aikana.

2. Kysymys 2 b – positiiviset toimintavelvollisuudet

89. Kysymyksellä 2 b ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, kuuluuko jäsenvaltiolle siirtymäkauden aikana myös velvollisuuksia ryhtyä tiettyihin toimiin, mikäli päästökattodirektiivin mukaiset kansalliset päästörajat uhkaavat ylittyä kyseisen ajanjakson päätyttyä.

90. Vastaus tähän kysymykseen ilmenee lähtökohtaisesti jo päästökattodirektiiviin kirjatusta ohjelmasta.

91. Päästökattodirektiivin 15 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen nojalla jäsenvaltioiden oli saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan ennen 27.11.2002. Tämän päivämäärän

44 – Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta 15.7.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/414/ETY (EYVL L 230, s. 1).

45 – Ks. edellä alaviitteessä 37 mainittu asia Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, tuomio 14.9.2006, 44 ja 45 kohta.

46 – Em. asia Dragaggi ym., tuomion 29 kohta; asia C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern ym., tuomio 14.9.2006 (Kok., s. I-8445, 44 kohta); asia C-226/08, Stadt Papenburg, tuomio 14.1.2010 (Kok., s. I-131, 49 kohta) ja asia C-308/08, komissio v. Espanja, tuomio 20.5.2010 (Kok., s. I-4281, 21 kohta).

jälkeen täytäntöönpanon määräaika ei enää estänyt myöskään jäsenvaltioiden positiivisten toimintavelvoitteiden hyväksymistä. Vaadittaviin täytäntöönpanotoimiin olisi jo pitänyt ryhtyä kyseisenä ajankohtana.

92. Liitteessä I vahvistettuja päästörajoja sovelletaan päästökattodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla kuitenkin vasta 31.12.2010 alkaen. Tarkasteltavana oleva tilanne on erilainen kuin tähän mennessä ratkaistuissa siirtymäkausia koskeneissa tapauksissa. Ne koskivat unionin säännöksiä, joiden nojalla jäsenvaltiot saattoivat tietyn ajanjakson aikana jatkaa tuolloista järjestelmäänsä tai käytäntöään [47] tai joissa edellytettiin lisätoimenpiteitä unionin lainsäädännön soveltamiseksi. Tällaisilla säännöksillä ainoastaan lykätään ajankohtaa, jona unionin oikeuden säännöksiä sovelletaan täysimääräisesti.

93. Päästökattodirektiiviin sisältyvä sääntely eroaa edellä kuvatuista tapauksista. Sen 15 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen nojalla täytäntöönpanotoimenpiteet oli toteutettava jo 27.11.2002 mennessä. Ainoastaan näiden toimenpiteiden tosiasiallisten seurausten eli kansallisten päästöjen vähentämisen tiettyyn kokonaismäärään määräajaksi asetetaan päästökattodirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa vasta 31.12.2010.

94. Näiden määräaikojen välisen ajanjakson osalta päästödirektiivissä ei säädetä, että jäsenvaltiot voivat jatkaa kuten siihenkin asti. Sen 6 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on jo viimeistään 1.10.2002 mennessä laadittava ohjelmat kansallisten epäpuhtauspäästöjen vähentämiseksi asteittain siten, että päästöt ovat vuoteen 2010 mennessä kansallisten päästörajojen mukaiset.

95. Kuten komissio perustellusti huomauttaa, [48] tämä määräaikoja koskeva sääntely on seurausta päästökattodirektiivin kohteen erityisyydestä. Päästöjen vähentäminen ei tapahdu samanaikaisesti tämän tavoitteen saavuttamiseen tähtäävien säännösten antamisen kanssa. Se pikemminkin seuraa niitä ajallisesti. Tämän perusteella oikeustila ei edellytä siirtymäkautta vaan ajanjaksoa, jonka aikana säännösten tosiasialliset vaikutukset voivat toteutua. Tätä tukevat myös Itävallan korostama päästökattodirektiivin 4 artiklan 1 kohtaan sisältyvä ilmaisu ”mennessä” ja rajojen luonne *vuosittaisina*

47 – Ks. direktiivin 98/8 16 artiklan 1 kohdasta edellä alaviitteessä 37 mainitut asia C-316/04, tuomion 15 kohta ja asia C-138/05, tuomion 12 kohta sekä direktiivin 2000/78 18 artiklan toisesta kohdasta edellä alaviitteessä 37 mainittu asia Mangold, tuomion 71 ja 72 kohta.

48 – Komissio viittaa edellä alaviitteessä 2 mainittuun asiaan komissio v. Itävalta, tuomion 80 kohta.

päästörajoina. Päästörajat eivät perustu tiettyyn päivämäärään, vaan ne ovat jatkuvan prosessin tulosta.

96. Päästökattodirektiivissä edellytettävät ohjelmat on ymmärrettävä ensisijaisesti siten, että ne sitovat jäsenvaltioita itseään. Jäsenvaltioiden vastuulla on tämän vuoksi määritellä toimenpiteet päästörajojen noudattamiseksi. Jos jäsenvaltiot ovat kirjanneet nämä toimenpiteet ohjelmaan, niiden on myös toteutettava ne.

97. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi tyytyä siihen, että ne panevat päästökattodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan nojalla viimeistään 1.10.2002 mennessä laadittavat ohjelmat täytäntöön. Päästökattodirektiivin 7 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on myös seurattava vuosittain päästöjen kehitystä ja laadittava vuoden 2010 päästöennusteet. Päästökattodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on näiden tulosten valossa tarkistettava kansalliset ohjelmansa ja saatettava ne ajan tasalle 1.10.2006 mennessä.

98. Jos vuosittaisten päästöennusteiden yhteydessä havaitaan, etteivät nykyiset ohjelmat riitä päästörajojen noudattamiseen, näiden raja-arvojen sitovuudesta seuraa, että kyseisten jäsenvaltioiden on kehitettävä ohjelmiaan vähentääkseen päästöjään kaikesta huolimatta niin paljon, etteivät päästörajat ylity.

99. Jäsenvaltioilla on näin ollen positiivisia toimintavelvollisuuksia ainakin päästörajojen noudattamiseen soveltuvien ohjelmien laatimisen ja toteuttamisen osalta.

100. Kysymys 3 koskee sitä, onko jäsenvaltioilla näiden lisäksi poikkeustapauksissa tiettyjä pidemmälle meneviä velvollisuuksia.

101. Kysymykseen 2 b on näin ollen vastattava, että päästökattodirektiivin nojalla asianomaisen jäsenvaltion on 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisenä ajanjaksona laadittava ja toteutettava päästörajojen noudattamiseen soveltuvia ohjelmia. Jos päästörajat uhkaavat tästä huolimatta ylittyä, jäsenvaltion on kehitettävä asianomaisten päästöjen vähentämiseen tähtäävää ohjelmaansa, jotta päästöjä vähennetään riittävästi.

3. Kysymykset 3 a ja 3 b – lisävelvoitteet päästörajojen ylittymisen uhatessa

102. Kysymyksillä 3 a ja 3 b ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, ovatko edellä kuvatut jäsenvaltioiden velvollisuudet niin laajoja, että kansallisten päästörajojen ylittyessä tai uhatessa ylittyä ympäristölupa

on evättävä tai siihen on liitettävä määräyksiä. Tämä kysymys edellyttää sitä, ettei asianomainen jäsenvaltio ole vastoin päästökattodirektiivin mukaisia velvoitteitaan laatinut ja toteuttanut riittäviä ohjelmia estääkseen rajojen ylittymisen.

103. Aluksi on syytä huomauttaa, että RWE ja E.ON pitävät täysin perusteettomasti esteenä jäsenvaltion mahdollisille muille velvoitteille sitä, ettei komissio ole ehdottanut Alankomaille muita toimenpiteitä. Komissiolla ei ole yleistä velvoitetta ehdottaa jäsenvaltioille toimenpiteitä unionin lainsäädännön noudattamiseksi, eikä myöskään päästökattodirektiiviin sisälly vastaavia velvoitteita. Sen 9 ja 10 artiklassa säädetään ainoastaan, että komissio laatii unionin lainsäätäjille kertomuksia ja ehdotuksia direktiivin kehittämiseksi. Tämä ei vaikuta unionin oikeuteen perustuviin jäsenvaltioiden velvollisuuksiin. [49]

104. Olettama, jonka mukaan jäsenvaltioilla olisi lupamenettelyn yhteydessä tällainen konkreettinen velvollisuus, voisi kuitenkin olla ristiriidassa sen kanssa, että päästökattodirektiivissä jäsenvaltioille on annettu täytäntöönpanoa koskevaa liikkumavaraa, johon RWE, Electrabel ja E.ON, Groningen sekä jäsenvaltiot viittaavat.

105. Päästökattodirektiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleessa painotetaan, että päästörajat suovat unionille ja jäsenvaltioille liikkumavaraa määriteltäessä, miten näihin tavoitteisiin päästään. Johdanto-osan 12 perustelukappaleen mukaan jäsenvaltioiden olisi vastattava kansallisten päästörajojen noudattamisen edellyttämien toimenpiteiden toteutuksesta. Päästökattodirektiivin 4 artiklassa ei mainita välineitä päästörajojen noudattamiseen. Sen 6 artiklassa säädetään konkreettisesti ainoastaan kansallisten ohjelmien laatimisesta kansallisten epäpuhtauspäästöjen vähentämiseksi asteittain.

106. Tämä jäsenvaltioiden liikkumavara ei kuitenkaan ole rajaton. Niiden on otettava toteutettavia täytäntöönpanotoimenpiteitä valitessaan huomioon päästökattodirektiivin 4 artiklaan sisältyvä tavoite, jonka mukaan jäsenvaltioiden on vuoden 2010 loppuun mennessä rajattava kansalliset epäpuhtauspäästönsä mainittujen epäpuhtauksien osalta määriin, jotka eivät ylitä liitteessä I vahvistettuja päästörajoja. Tämä tavoite toistetaan vielä kerran 6 artiklan 1 kohdassa. Päästökattodirektiivin 1 artiklan nojalla päästöjen rajoittamisella pyritään suojelemaan ympäristöä ja ihmisten terveyttä. [50] Jäsenvaltiot

49 – Ks. jo asia 26/62, Van Gend & Loos, tuomio 5.2.1963 (Kok., s. 1, Kok. Ep. I, s. 161, 26 kohta).

50 – Ks. myös päästökattodirektiivin johdanto-osan ensimmäinen ja viides perustelukappale sekä 5 artiklan b alakohta.

eivät saa vakavasti vaarantaa tätä tavoitetta sallimalla päästörajojen ylittyä. [51]

107. Unionin tuomioistuin on lisäksi jo katsonut, että direktiivissä annetun liikkumavaran ylittyessä on jäsenvaltion viranomaisten – erityisesti tuomioistuinten – asia ryhtyä toimivaltansa rajoissa kaikkiin tarvittaviin yleisiin tai erityisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että direktiivin tavoitteet toteutuvat. [52]

108. Jos jäsenvaltiossa päästökattodirektiivin täytäntöönpanosta ensisijaisesti vastaava viranomainen ylittää jäsenvaltiolle annetun liikkumavaran siten, että kansallisten päästörajojen noudattamista vuoteen 2010 mennessä koskeva tavoite vaarannetaan vakavasti, myös lupaviranomainen voi lähtökohtaisesti olla velvollinen toimimaan tai pidättäytymään toimista oman toimivaltansa rajoissa.

109. Electrabelin näkemyksestä poiketen tämä ei ole ristiriidassa toimivallanjaon periaatteen kanssa. Ensisijainen toimivallan jako direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä seuraa pikemminkin jäsenvaltion perustuslaillisista säännöksistä. Jos jäsenvaltio kuitenkin rikkoo unionin oikeudesta johtuvia velvoitteitaan, se ei voi myöskään puolustautua vetoamalla toimivallanjaon periaatteeseen. Tätä edellyttää jo kaikkien jäsenvaltioiden yhdenvertainen kohtelu niiden sisäisestä rakenteesta riippumatta. [53]

110. Alankomaiden mainitsemat mahdolliset käytännön vaikeudet sen määrittämisessä, uhkaavatko kansalliset päästörajat ylittyä, eivät voi olla esteenä jäsenvaltioiden velvoitteille. Myös itse ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt pääasioissa vastaavan arvion, jota unionin tuomioistuimen ei pidä enää tarkastella.

111. Jäsenvaltion liikkumavara siinä tapauksessa, että päästörajat ylittyvät tai uhkaavat ylittyä, ei siis ole sinänsä esteenä jäsenvaltion konkreettisille velvollisuuksille. Näiden velvollisuuksien sisällön määrittämisessä on kuitenkin otettava huomioon päästökattodirektiivin perustana oleva ajatus. Siksi unionin oikeuteen ei voi sisältyä esimerkiksi rajatonta velvollisuutta vähentää päästöjä sulkemalla *tiettyjä* jo olemassa olevia päästölähteitä. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset päättävät nimittäin yksin siitä, mitkä

51 – Ks. edellä alaviitteessä 37 mainittu asia Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, tuomio 14.9.2006, 43 ja 44 kohta.

52 – Asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996 (Kok., s. I-5403, 61 kohta); asia C-365/98, Brinkmann, tuomio 15.6.2000 (Kok., s. I-4619, 32 kohta) ja edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Janecek, tuomion 46 kohta.

53 – Ks. asia 30/72, komissio v. Italia, tuomio 8.2.1973 (Kok., s. 161, 11 kohta); asia C-217/88, komissio v. Saksa, tuomio 10.7.1990 (Kok., s. I-2879, Kok. Ep. X, s. 465, 26 kohta) ja asia C-87/02, komissio v. Italia, tuomio 10.6.2004 (Kok., s. I-5975, 38 kohta).

päästöt on lopetettava tai mitä päästöjä on vähennettävä.

112. Luvan myöntäminen uudelle laitokselle johtaa sitä vastoin *uusiin* lisäpäästöihin jäsenvaltion tekemän päätöksen perusteella. Toisin kuin siinä tapauksessa, että päästörajat ylittyvät tai uhkaavat ylittyä pelkästään jo olemassa olevien päästölähteiden vuoksi, jäsenvaltio edistäisi näin aktiivisesti toiminnallaan direktiivin tavoitteen vesittämistä. Lisäpäästöjen syntymisen mahdollistava luvan myöntäminen eroaa näin ollen laadullisesti pelkästä nykytilanteen säilyttämisestä, jossa ei puututa olemassa oleviin päästölähteisiin. Tällaisen luvan myöntämiselle on esteenä päästökattodirektiiviin kiinteästi kuuluva kielto ottaa ylipäätään käyttöön minkäänlaisia lisäpäästölähteitä, jos päästörajat ylittyvät tai uhkaavat ylittyä. Jäsenvaltion liikkumavaraa sen suhteen, millä tavalla se haluaa vähentää päästöjään, ei sitä vastoin rajoiteta. Päästömäärien ylittyessä jäsenvaltion liikkumavara kuitenkin pienenee olemattomiin, jolloin kansallisen liikkumavaran piiriin kuuluva kysymys, ”miten” mahdolliset vähennykset toteutetaan, on tarpeeton.

113. Tämä ei sulje pois lupien myöntämistä uusille voimalaitoksille, joilla korvataan vanhoja voimalaitoksia ja jotka aiheuttavat vastaavassa toiminnassa vähemmän epäpuhtauksia. Tällaiset parannukset ovat edullisempia päästötasapainon kannalta eivätkä voi siksi vaikuttaa kielteisesti päästökattodirektiivin tavoitteiden toteutumiseen. Ei kuitenkaan riitä, että uusia päästöjä aiheuttaville laitoksille myönnettäviin lupiin liitetään pelkkä toive vanhojen laitosten käytöstä poistamisesta. On oltava *varmaa*, että vanhojen laitosten päästöjä vähennetään luvan saaneen korvaavan laitoksen aiheuttamia päästöjä vastaavalla määrällä.

114. Ilman tällaista uusien päästöjen ja nykyisten päästöjen vähentämisen välistä kytköstä lisäpäästöjä aiheuttaville laitoksille voidaan myöntää lupia vain, jos päästörajat eivät uhkaa ylittyä. Jäsenvaltioiden on tästä syystä tarvittaessa ryhdyttävä ennen luvan myöntämistä toimenpiteisiin, jotta nykyisiä päästöjä vähennetään riittävästi laitoksen käyttöönottoajankohtana (ja sen jälkeen).

115. Ainoastaan harvoissa poikkeustapauksissa voi olla yleistä etua koskevia ehdottoman pakottavia syitä, jotka oikeuttavat luvan myöntämisen lisäpäästöjä aiheuttaville laitoksille päästöjen ylittymisen uhasta huolimatta. [54] Nyt esillä olevissa asioissa ei kuitenkaan ole kysytty tällaisista syistä eikä niistä ole myöskään viitteitä.

116. En pidä vakuuttavana RWE:n ja Alankomaiden viittausta toissijaisuusperiaatteeseen ja suhteellisuusperiaatteeseen, jotka molemmat on kirjattu SEU 5 artiklaan (aiempi EY

54 – Ks. esim. lintujensuojelualueista asia C-57/89, komissio v. Saksa, Leybuchtissa tehdyt työt, tuomio 28.2.1991 (Kok., s. I-883, 21 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja lajien suojelusta 30.11.2006 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-342/05, komissio v. Suomi, suden metsästys, tuomio 14.6.2007 (Kok., s. I-4713, ratkaisuehdotuksen 52 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

5 artikla). Toissijaisuusperiaate ei voi johtaa siihen, että jäsenvaltioille annetaan rajaton liikkumavara unionin oikeuteen sisältyvien tavoitteiden heikentämiseksi. Jos jäsenvaltiot eivät käytä niille direktiivin täytäntöön panemiseksi alun perin annettuja toimintamahdollisuuksia, on kohtuullista, että sen seurauksena niiden liikkumavara pienenee.

117. Lähtökohtana oleva jäsenvaltioiden liikkumavara ei siten ole ristiriidassa sen kanssa, että kielletään luvan myöntäminen lisäpäästöjä aiheuttaville laitoksille.

118. Electrabelin mukaan lupakielto kuitenkin asettaa luvan tarvitsevat laitokset epäedullisempaan asemaan sellaisiin päästölähteisiin nähden, jotka eivät kuulu lupavelvoitteen piiriin ja joita voidaan siksi ottaa käyttöön kansallisten päästörajojen ylittymisestä riippumatta. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen ratkaista, voidaanko tämä väite hyväksyä, kun kyse on luvan myöntämisestä pienille laitoksille, jotka ovat rinnastettavissa lupamenettelystä vapautettuihin laitoksiin.

119. Laitokset, jotka kuuluvat IPPC-direktiivin nojalla lupavelvoitteen piiriin, eivät kuitenkaan ole rinnastettavissa lupamenettelystä vapautettuihin laitoksiin. Jo unionin lainsäätäjä on katsonut, että niillä on merkittäviä vaikutuksia koko ympäristöön [55] ja että ne aiheuttavat erityisesti huomattavan määrän päästöjä, [56] joten erityisvaatimukset ovat oikeutettuja.

120. Tämä lainsäätäjän tekemä erottelu vaikuttaa merkittävästi kysymykseen 3 a vastaamiseen. Lähtökohtaisesti on merkityksetöntä, missä määrin laitos vaikuttaa osaltaan kansallisten päästörajojen ylittymiseen tai sen uhkaan. Koska laitos kuuluu IPPC-direktiivin nojalla lupavelvoitteen piiriin, on oletettava, että sen aiheuttamat päästöt ovat tarpeeksi merkittäviä ollakseen esteenä luvan myöntämiselle, [57] vaikka päästörajat olisivat ylittyneet ilman (kyseistä) laitostakin.

121. Tämä olettama on mahdollisesti kumottavissa yksittäistapauksessa. Päästörajat eivät voi olla esteenä luvan myöntämiselle, jos laitos ei luonteensa vuoksi ylipäätään päästä ympäristöön relevantteja epäpuhtauksia. Olisi myös mahdollista myöntää lupa laitoksille, joiden näillä epäpuhtauspäästöillä ei ole käytännön merkitystä ympäristövaikutusten kannalta. Nyt esillä olevissa asioissa tämä ei kuitenkaan tule kyseeseen. Kyseiset voimalaitokset aiheuttavat merkittäviä typen oksidien ja rikkidioksidin päästöjä ja vaikuttavat siltä osin tuntuvasti kansallisiin päästöihin. [58]

55 – Ks. erityisesti IPPC-direktiivin johdanto-osan toinen ja yhdeksäs perustelukappale, 1 artikla, 2 artiklan 2 alakohta, 3 artiklan 1 kohdan a ja b alakohta sekä 9 artiklan 4 kohta.

56 – Ks. erityisesti IPPC-direktiivin johdanto-osan 9 ja 30 perustelukappale, 1 artikla, 2 artiklan 5 ja 6 alakohta, 9 artiklan 3 ja 4 kohta sekä 19 artikla.

57 – Ks. IPPC-direktiivin johdanto-osan 29 perustelukappale ja 2 artiklan 3 alakohta.

58 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohta.

122. Näin ollen sovelletaan kieltoa, jonka mukaan IPPC-direktiivissä säädettyä lupaa ei voida myöntää laitoksille siinä tapauksessa, että päästörajat ylittyvät tai uhkaavat ylittyä, ellei yksittäistapauksessa osoiteta, että kyseiset epäpuhtauspäästöt ovat merkityksettömiä laitoksen ympäristövaikutusten kannalta.

123. Lisäksi on huomautettava, että ennakkoratkaisukysymyksessä esitetty mahdollisuus myöntää lupa ainoastaan rajoitetusti, toisin sanoen liittämällä siihen määräyksiä ja rajoituksia, on varmastikin luvan epäämiseen verrattuna lievempi keino, joka toimivaltaisten viranomaisten on otettava huomioon. Kyseisiä epäpuhtauspäästöjä voidaan mahdollisesti vähentää muilla teknisillä toimenpiteillä siinä määrin, että olettama niiden merkityksellisyydestä voidaan kumota. Päästökattodirektiiviin ei kuitenkaan sisälly liittymäkohtaa siihen, millaisia vastaavat määräykset tai ehdot voisivat olla. Päästökattodirektiivistä voidaan ainoastaan päätellä, etteivät jäsenvaltiot saa myöntää lupia lisäpäästöjä aiheuttaville laitoksille, jos päästörajat uhkaavat ylittyä.

124. Kysymyksiin 3 a ja 3 b on näin ollen vastattava, että jäsenvaltion on evättävä haettu IPPC-direktiivin 4 artiklassa tarkoitettu ympäristölupa, jos laitos vaikuttaa osaltaan päästökattodirektiivin mukaisen epäpuhtauksien kansallisen päästörajan ylittymiseen tai sen ylittymisen uhkaan ja jos jäsenvaltio ei ole laatinut eikä toteuttanut riittäviä ohjelmia päästöjen vähentämiseksi. Tätä kieltoa ei sovelleta, jos yksittäistapauksessa osoitetaan, että kyseiset epäpuhtauspäästöt ovat merkityksettömiä laitoksen ympäristövaikutusten kannalta.

4. Laitoksen käyttöönottoajankohdan merkityksellisyys (kysymys 2 c)

125. Lopuksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksessä 2 c lupaa hakeneen laitoksen käyttöönottoajankohdan merkityksestä. Vaikka ennakkoratkaisupyynnöissä valittu kysymysten järjestys antaakin olettaa muuta, tämä kysymys voi loogisesti liittyä ainoastaan kysymyksiin 3 a ja 3 b, joissa käsitellään konkreettisesti jäsenvaltion velvollisuuksia lupamenettelyn aikana.

126. Laitos voidaan ottaa huomioon kansallisten päästörajojen yhteydessä vasta siitä ajankohdasta lähtien, jona se otetaan käyttöön ja aiheuttaa siten päästöjä. Lupamenettelyssä perustaksi on siten otettava kansalliset päästörajat, jotka ovat voimassa laitoksen käyttöönottoajankohtana ja sen käytön aikana.

127. Päästökattodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on varmistettava, että liitteessä I vahvistettuja kansallisia päästörajoja ei ylitetä yhtenäkään vuonna 31.12.2010 jälkeen. (Ainakin) näitä rajoja sovelletaan siis edelleen, mihin Italia ja komissio perustellusti viittaavat. Lupa on siten evättävä niin kauan kuin kansalliset päästörajat ylittyvät tai uhkaavat ylittyä.

128. Kysymykseen 2 c on näin ollen vastattava, että vuoden 2010 jälkeiseen aikaan sijoittuva laitoksen käyttöönottoajankohta on merkityksellinen ainoastaan silloin, jos kansalliset päästörajat eivät enää ylity tai uhkaa ylittyä kyseisenä ajankohtana.

D *Neljäs, viides ja kuudes ennakkoratkaisukysymys – direktiivin välitön oikeusvaikutus*

129. Neljäs, viides ja kuudes ennakkoratkaisukysymys koskevat sitä, voiko yksityinen vedota päästökattodirektiiviin kansallisissa tuomioistuimissa ja jos voi, niin miten laajasti.

130. Kuten unionin tuomioistuin on useissa yhteyksissä muistuttanut, olisi sen pakottavan luonteen, joka SEUT 288 artiklan kolmannessa kohdassa direktiiveille myönnetään, kanssa ristiriidassa se, että henkilöt, joita asia koskee, eivät lähtökohtaisesti voisi vedota direktiivillä asetettuihin velvollisuuksiin. [59] Mainittu näkökohta pätee aivan erityisesti direktiiviin, jonka tavoitteena on ilmansaasteiden hallitseminen ja vähentäminen ja jonka tarkoituksena on siis kansanterveyden suojelu. [60]

131. Näin ollen aina, kun direktiivin säännökset ovat sisältönsä osalta ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, yksityiset voivat kansallisissa tuomioistuimissa vedota niihin jäsenvaltiota vastaan, jos jäsenvaltio ei ole saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä määräajassa tai jos direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä virheellisesti. [61]

132. Päästökattodirektiivin 4 artiklaan ja liitteeseen I sisältyy yksiselitteinen jäsenvaltioiden velvollisuus noudattaa liitteessä I vahvistettuja kansallisia päästörajoja 31.12.2010 mennessä. Riittävän täsmällinen on myös 6 artiklaan sisältyvä velvollisuus laatia ohjelmat kansallisten epäpuhtauspäästöjen vähentämiseksi asteittain. [62]

59 – Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Janecek, tuomion 37 kohta; asia C-435/97, WWF ym., tuomio 16.9.1999 (Kok., s. I-5613, 69 kohta); edellä alaviitteessä 52 mainittu asia Kraaijeveld ym., tuomion 56 kohta ja asia 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, tuomio 1.2.1977 (Kok., s. 113, 20/29 kohta).

60 – Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Janecek, tuomion 37 kohta.

61 – Asia 8/81, Becker, tuomio 19.1.1982 (Kok., s. 53, Kok. Ep. VI, s. 295, 25 kohta); asia C-62/00, Marks & Spencer, tuomio 11.7.2002 (Kok., s. I-6325, 25 kohta); edellä alaviitteessä 23 mainitut yhdistetyt asiat Pfeiffer ym., tuomion 103 kohta; asia C-138/07, Cobelfret, tuomio 12.2.2009 (Kok., s. I-731, 58 kohta) ja edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Janecek, tuomion 36 kohta.

62 – Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Janecek, tuomion 39 kohta.

133. Päästökattodirektiivistä ei sitä vastoin voida johtaa velvollisuutta toteuttaa tiettyjä yksittäisiä toimenpiteitä päästörajojen noudattamiseksi. Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta valitessaan keinoja niiden noudattamiseksi. Tällaisten yksittäisten toimenpiteiden osalta direktiivin suora soveltaminen ei siten ole lähtökohtaisesti mahdollista.

134. Tilanne on kuitenkin toisin siltä osin kuin kyse on siitä, että jäsenvaltioiden liikkumavaraa on rajoitettu siinä tapauksessa, että päästörajat uhkaavat ylittyä. Velvollisuus evätä IPPC-direktiivin 4 artiklassa tarkoitettu ympäristölupa, jos laitos vaikuttaa osaltaan päästökattodirektiivissä vahvistettujen epäpuhtauksien kansallisen päästörajan ylittymiseen tai sen ylittymisen uhkaan, on ilmeisesti riittävän täsmällinen oikeudellisen seurauksen osalta.

135. Epäilyjä voitaisiin esittää sen suhteen, onko myös kansallisen päästörajan ylittymistä tai sen uhkaa koskeva edellytys riittävän täsmällinen. Näiden raja-arvojen ylittymisestä voidaan päättää ainoastaan yleensä monimutkaisen ennusteen perusteella. Useimmat asianosaiset ja muut osapuolet väittävät tältä osin, ettei luvan myöntämisajankohtana voida ylipäätään vielä tietää, ylittyvätkö päästörajat laitoksen käyttöönoton yhteydessä.

136. Päästökattodirektiiviin sisältyy kuitenkin välineitä, jotka helpottavat näiden ennusteiden laatimista. Sen 7 artiklan ja liitteen III nojalla jäsenvaltioiden on nimittäin laadittava ja saatettava vuosittain ajan tasalle kansalliset päästökartoitukset ja -ennusteet. Ainakin näitä ennusteita toimivaltaiset viranomaiset ja tuomioistuimet voivat käyttää ongelmitta sen tutkimiseksi, uhkaavatko päästörajat ylittyä. Ennusteita voidaan myös ilmeisesti korjata, jos niissä havaitaan selviä puutteita.

137. Vaikeuksia saattaa tulla, sikäli kuin jäsenvaltiot eivät ole luvan myöntämisajankohtana ehkä vielä päättäneet, millä keinoilla ne varmistavat päästörajojen noudattamisen laitoksen käyttöönottoajankohtaan mennessä. Nämä vaikeudet on kuitenkin hyväksyttävä, koska ne johtuvat päästökattodirektiivin 6 artiklan rikkomisesta. Sen nojalla jäsenvaltioiden olisi nimittäin pitänyt laatia päästörajojen noudattamisen edellyttämät ohjelmat jo 1.10.2002 mennessä.

138. Siten velvoite laatia ennuste tulevista epäpuhtauspäästöistä ei estä soveltamasta suoraan kieltoa, jonka mukaan lisäpäästölähteille ei voida myöntää lupaa, jos päästörajat ylittyvät tai uhkaavat ylittyä.

139. Kyseenalaista on kuitenkin se, määritetäänkö päästökattodirektiivissä riittävän täsmällisesti asianomaisten piiri.

Oikeuskäytännön mukaan ”henkilöt, joita asia koskee”, voivat vedota direktiivistä johtuvaan jäsenvaltion velvollisuuteen. Asiassa Janecek antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin puhuu jopa henkilöistä, joita asia koskee ”suoraan”.[63] Nämä käsitteet, joiden merkitystä ei ole tarpeen tarkastella yksityiskohtaisesti, puoltavat sitä, että asianomaisten piiriä on rajattava.

140. Päästökattodirektiivi ja erityisesti sen 4 ja 6 artikla eivät sovi tähän malliin, kuten Itävalta perustellusti huomauttaa. Kyseisissä säännöksissä säädetään pelkästään *kansallisista* päästörajoista ja edellytetään *kansallisia* ohjelmia. Niillä suojattavaa henkilöpiiriä ei – alueellisen tai aineellisen yhteyden puuttuessa – kuitenkaan voida rajata. Suojatuksi ryhmäksi ei voida määritellä edes kyseisen jäsenvaltion väestöä, koska kansallisilla päästöillä on kokonaisuutena ottaen yleensä myös rajat ylittäviä vaikutuksia. Siksi näiden velvollisuuksien yleisenä tavoitteena on ympäristön- ja terveydensuojelu. Sääntelyn kohdetta ei konkretisoida sen tarkemmin.

141. Edellä esitetyn perusteella voidaan epäillä sitä, voivatko yksityiset vedota suoraan päästökattodirektiivin 4 artiklaan tai vaatia jäsenvaltiota laatimaan 6 artiklassa tarkoitettuja ohjelmia tai hyväksymään niihin sisältyviä toimenpiteitä tai sarjan toimenpiteitä päästörajojen noudattamiseksi. Näillä kysymyksillä, toisin sanoen ennakkoratkaisukysymyksillä 5 a ja 6 a, ei kuitenkaan ole viime kädessä merkitystä nyt esillä olevien asioiden kannalta, koska pääasiat eivät koske kansallisten päästörajojen noudattamista sinänsä eivätkä sen edellyttämiä toimenpiteiden sarjoja.

142. Nyt esillä olevissa asioissa on kyse pelkästään siitä, voivatko yksityiset vedota kieltoon, jonka mukaan tietyille uusille laitoksille ei voida myöntää lupaa IPPC-direktiivin 4 artiklan mukaisesti, jos päästörajat ylittyvät tai uhkaavat ylittyä.

143. Koska asianomaiset laitokset ovat paikkasidonnaisia, niillä on riittävä alueellis-aineellinen yhteys, jotta voidaan määrittää henkilöt, joita asia koskee ja joita se koskee jopa suoraan. IPPC-direktiivin 2 artiklan 15 alakohdassa määritellään vastaavasti yleisö, jota asia koskee. Siihen kuuluvat myös

63 – Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Janecek, tuomion 39 kohta.

ympäristönsuojelua edistävät ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävät valtioista riippumattomat järjestöt.

144. Yleisöllä, jota luvan myöntäminen koskee, on Århusin yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi IPPC-direktiiviin lisätyn 16 artiklan nojalla oikeus oikeussuojaan. Tämä kanneoikeus edellyttää, että asia koskee kantajan etua riittävästi tai että jotain oikeutta kansallisen lainsäädännön mukaan on loukattu. [64] Koska nyt esillä olevissa asioissa näitä edellytyksiä ei ole kyseenalaistettu, niiden on katsottava täyttyvän.

145. Myöskään tässä tapauksessa päästökattodirektiivin säännökset eivät koske suoraan IPPC-direktiivissä tarkoitettua yleisöä, jota asia koskee. IPPC-direktiivin 16 artiklassa annetaan kuitenkin tällaiselle yleisölle oikeus saattaa lupapäätösten asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi. Tuomioistuinvalvonta ei koske pelkästään säännöksiä, joilla erityisellä tavalla suojellaan tiettyjä tahoja, joita asia koskee. Luvan asiasisällön uudelleen tutkiminen olisi puutteellista, jos kantajat, joita laitos koskee, joutuvat hyväksymään luvan, joka on objektiivisesti tarkasteltuna lainvastainen.

146. Yksityiset voivat näin ollen IPPC-direktiivin 16 artiklassa tarkoitetun kanteen yhteydessä vedota päästökattodirektiiviin sisältyvään kieltoon, jonka mukaan tietyille uusille laitoksille ei voida myöntää lupaa IPPC-direktiivin 4 artiklan mukaisesti, jos päästörajat ylittyvät tai uhkaavat ylittyä.

147. Lopuksi on vielä tarkasteltava väitettä, jonka mukaan luvan myöntämistä koskevaan kieltoon vetoaminen johtaisi päästökattodirektiivin soveltamiseen yksityisten, nimittäin asianomaisten energiayritysten, vahingoksi. On totta, että direktiivillä ei sellaisenaan voida luoda velvoitteita yksityiselle eikä siihen näin ollen sellaisenaan voida vedota yksityistä vastaan. [65] Kansallisen oikeuden direktiivin mukainen soveltaminen yksityisten vahingoksi – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kaavailee – on kuitenkin lähtökohtaisesti mahdollista. [66] Vaikka luvan myöntämistä koskevaa kieltoa olisi tarpeen soveltaa suoraan, sen perusteella ei voitaisi vedota direktiiviin yksityisiä vastaan. Kieltoa

64 – On lähdettävä siitä, että myös vireillä olevat asia C-115/09, Trianel (tiedonanto EUVL 2009, C 141, s. 26; ks. myös julkisasiamies Sharpstonin tänään esittämä ratkaisuehdotus) sekä yhdistetyt asiat C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, Boxus ym. (tiedonannot EUVL 2009, C 153, s. 18 ja sitä seuraavat sivut) auttavat näiden edellytysten tulkinnassa.

65 – Asia 152/84, Marshall, tuomio 26.2.1986 (Kok., s. 723, Kok. Ep. VIII, s. 477, 48 kohta); asia C-91/92, Faccini Dori, tuomio 14.7.1994 (Kok., s. I-3325, Kok. Ep. XVI, s. I-1, 20 kohta) ja asia C-555/07, Kücükdeveci, tuomio 19.1.2010 (Kok., s. I-4281, 46 kohta).

66 – Edellä alaviitteessä 23 mainitut yhdistetyt asiat Pfeiffer ym., tuomion 110 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja edellä alaviitteessä 65 mainittu asia Kücükdeveci, tuomion 45 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

sovellettaisiin pikemminkin lupaviranomaista vastaan. Pelkät, jossain määrin ”refleksinomaiset” kielteiset vaikutukset kolmansien oikeuksiin, vaikka ne olisivat varmoja, eivät ole peruste kieltää yksityistä vetoamasta direktiivin säännöksiin asianomaista jäsenvaltiota vastaan. [67]

148. Ennakkoratkaisukysymyksiin 4 ja 6 b on näin ollen vastattava, että yksityiset voivat IPPC-direktiivin 16 artiklassa tarkoitetun kanteen yhteydessä vedota päästökattodirektiiviin sisältyvään kieltoon, jonka mukaan tietyille uusille laitoksille ei voida myöntää lupaa IPPC-direktiivin 4 artiklan mukaisesti, jos päästörajat ylittyvät tai uhkaavat ylittyä.

149. Vastaus ennakkoratkaisukysymykseen 5 b seuraa kysymykseen 2 b ehdotetusta vastauksesta: koska jäsenvaltiolle asetettu velvollisuus pidättäytyä toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan päästökattodirektiivissä säädettyjen tavoitteiden saavuttamisen, pätee myös 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisenä aikana, yksityisten on voitava jo tänä ajanjaksona vedota mainittuun luvan myöntämistä koskevaan kieltoon. [68]

150. Myös ennakkoratkaisukysymykseen 6 c on jo vastattu, nimittäin kysymykseen 3 a ehdotetulla vastauksella: luvan myöntämistä koskevaa kieltoa ei sovelleta, jos yksittäistapauksessa osoitetaan, että kyseiset epäpuhtauspäästöt ovat merkityksettömiä laitoksen ympäristövaikutusten kannalta. [69]

151. Ennakkoratkaisukysymyksiin 4–6 vastataan näin ollen seuraavasti: Yksityiset voivat IPPC-direktiivin 16 artiklassa tarkoitetun kanteen yhteydessä vedota päästökattodirektiiviin sisältyvään kieltoon, jonka mukaan tietyille uusille päästölähteille, toisin sanoen laitoksille, ei voida myöntää lupaa IPPC-direktiivin 4 artiklan mukaisesti, jos päästörajat ylittyvät tai uhkaavat ylittyä. Tämä pätee myös 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisenä aikana. Kieltoa ei sovelleta, jos yksittäistapauksessa osoitetaan, että kyseiset epäpuhtauspäästöt ovat merkityksettömiä laitoksen ympäristövaikutusten kannalta.

67 – Asia C-201/02, Wells, tuomio 7.1.2004 (Kok., s. I-723, 57 kohta) ja yhdistetyt asiat C-152/07-C-154/07, Arcor, tuomio 17.7.2008 (Kok., s. I-5959, 36 kohta).

68 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 80 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

69 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 120 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

V Ratkaisuehdotus

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

1) Direktiivin mukaista tulkintaa koskevan velvoitteen perusteella ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetun direktiivin 2008/1/EY (aiemmin direktiivi 96/61/EY) täytäntöön panemiseksi annettuja kansallisia säännöksiä on tulkittava mahdollisuuksien mukaan siten, että päätettäessä ympäristölupahakemuksesta on otettava huomioon tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisista päästörajoista annetussa direktiivissä 2001/81 säädetyt kansalliset päästörajat.

2) Jäsenvaltiolle asetettu velvollisuus pidättäytyä toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä 2001/81 säädetyn tavoitteen saavuttamisen, pätee myös 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisenä aikana.

3) Asianomaisen jäsenvaltion on direktiivin 2001/81 nojalla 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisenä ajanjaksona laadittava ja toteutettava päästörajojen noudattamiseen soveltuvia ohjelmia. Jos päästörajat uhkaavat tästä huolimatta ylittyä, jäsenvaltion on kehitettävä asianomaisten päästöjen vähentämiseen tähtäävää ohjelmaansa, jotta päästöjä vähennetään riittävästi.

4) Jos jäsenvaltio ei ole laatinut eikä toteuttanut riittäviä ohjelmia päästöjen vähentämiseksi, sen on evättävä haettu direktiivin 2008/1 4 artiklassa tarkoitettu ympäristölupa, jos laitos vaikuttaa osaltaan direktiivin 2001/81 mukaisen epäpuhtauksien kansallisen päästörajan ylittymiseen tai sen ylittymisen uhkaan. Tätä

kieltoa ei sovelleta, jos yksittäistapauksessa osoitetaan, että kyseiset epäpuhtauspäästöt ovat merkityksettömiä laitoksen ympäristövaikutusten kannalta.

5) Vuoden 2010 jälkeiseen aikaan sijoittuva laitoksen käyttöönottoajankohta on merkityksellinen ainoastaan silloin, jos kansalliset päästörajat eivät enää ylity tai uhkaa ylittyä kyseisenä ajankohtana.

6) Yksityiset voivat direktiivin 2008/1 16 artiklassa tarkoitetun kanteen yhteydessä vedota direktiiviin 2001/81 sisältyvään kieltoon, jonka mukaan tietyille uusille päästölähteille, toisin sanoen laitoksille, ei voida myöntää lupaa direktiivin 2008/1 4 artiklan mukaisesti, jos päästörajat ylittyvät tai uhkaavat ylittyä. Tämä pätee myös 27.11.2002 ja 31.12.2010 välisenä aikana. Kieltoa ei sovelleta, jos yksittäistapauksessa osoitetaan, että kyseiset epäpuhtauspäästöt ovat merkityksettömiä laitoksen ympäristövaikutusten kannalta.