

## JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

MICHAEL B. ELMER

26 päivänä maaliskuuta 1996 \*

1. Nederlandse Raad van Staten hallintolainkäytön osasto on tässä asiassa esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle useita ennakkoratkaisukysymyksiä tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY<sup>1</sup> (jäljempänä direktiivi) tulkinnasta tapauksessa, jossa viranomainen on päättänyt Sliedrechtin kunnan (Alankomaat) useilla alueilla toteutettavasta penkereiden vahvistamissuunnitelmasta.

### Direktiivi

2. Perustamissopimuksen 100 ja 235 artiklan nojalla annetun direktiivin ensimmäisen perustelukappaleen mukaan sen tavoitteena on ympäristöpolitiikka, jolla estetään saasteiden ja haittojen muodostuminen niiden alkulähteillä, eikä ainoastaan yritetä myöhemmin torjua niiden vaikutuksia. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi direktiivillä otetaan käyttöön ympäristövaikutusten arviointimenettely mahdollisimman aikaisessa vaiheessa kaikessa teknisessä suunnittelussa ja päätöksenteossa.

\* Alkuperäinen kieli: tanska.  
1 — EYVL L 175, s. 40.

Direktiivin toisen perustelukappaleen mukaan sen tavoitteena on lisäksi lainsäädännön lähentäminen, koska eroavuudet jäsenvaltioiden ympäristövaikutusten arviointia koskevassa voimassaolevassa lainsäädännössä voivat johtaa eriarvoisten kilpailun edellytysten muodostumiseen, ja niillä on siten suora vaikutus yhteismarkkinoiden toimintaan.

3. Jatkoksi tähän direktiivin viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavia julkisia ja yksityisiä hankkeita varten olisi myönnettävä lupa ainoastaan hankkeiden merkittävien ympäristövaikutusten ennakoarvioinnin jälkeen.

Seitsemännessä ja kahdeksannessa perustelukappaleessa tehdään ero sellaisiin hankkeisiin, joilla on merkittäviä vaikutuksia ympäristöön ja jotka on sen vuoksi pääsääntöisesti arvioitava järjestelmällisesti, ja sellaisiin muunlaisiin hankkeisiin, joilla ei välttämättä ole merkittäviä ympäristövaikutuksia kaikissa tapauksissa ja jotka on sen vuoksi arvioitava silloin, kun jäsenvaltiot katsovat niiden laadun sitä edellyttävän.

4. Direktiivin tämän asian kannalta merkittävimmät säännökset ovat seuraavat:

2 artikla

”1 artikla

1. Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä arvioidaan niiden hankkeiden vaikutukset, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

1. Tämä direktiivi koskee sellaisten julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Tässä tarkoitettut hankkeet määritellään 4 artiklassa.

2. Tässä direktiivissä tarkoitetaan ’hankkeella’

— —

— rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista,

3. Jäsenvaltiot voivat poikkeustapauksissa olla kokonaan tai osittain soveltamatta tiettyyn hankkeeseen tämän direktiivin säännöksiä.

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

Tällaisessa tapauksessa jäsenvaltioiden on

a) tutkittava, onko jokin muu arviointimuoto sopiva ja pitäisikö näin kootun tiedon olla yleisön saatavilla;

— —

- b) asetettava vapauttamispäätöstä koskevat tiedot sekä päätöksen perustelut sen yleisön saataville, jota asia koskee; — ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa mainittujen tekijöiden vuorovaikutukseen;
- c) annettava komissiolle tiedoksi ennen luvan myöntämistä tehdyn vapauttamispäätöksen perustelut ja liitettävä siihen, kun se on tarkoituksenmukaista, omille kansalaisille annetut tiedot. — aineelliseen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön.

*4 artikla*

*3 artikla*

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

— ihmisiin, eläimiin ja kasveihin;

— maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan;

1. Jollei direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa säädetyistä muuta johdu, liitteessä I mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet arvioidaan 5—10 artiklan mukaisesti.

2. Liitteessä II mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet arvioidaan 5—10 artiklan mukaisesti, jos jäsenvaltiot toteavat niiden laadun sitä vaativan.

Tätä varten jäsenvaltiot voivat erityisesti määrittellä, että tietyn tyyppiset hankkeet on arvioitava tai niille on vahvistettava arviointiperusteet tai rajat, jotka ovat tarpeen päätettäessä, mitkä liitteessä II mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet arvioidaan 5—10 artiklan mukaisesti.

6 artikla

— —

2. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että

— kaikki lupahakemukset ja 5 artiklan mukaisesti saadut tiedot ovat yleisön saatavilla,

— yleisöllä, jota hanke koskee, on mahdollisuus ilmaista kantansa ennen hankkeen aloittamista.

— —”

5. Direktiivin liitteissä I ja II luetellaan ne hankkeiden ryhmät, jotka kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Liitteessä II, jonka otsake on ”Hankkeet, joita tarkoitetaan 4 artiklan 2 kohdassa”, luetellaan seuraavat tähän asiaan liittyvät hankeryhmät:

”10. *Yhdyskuntarakennetta kehittävät hankkeet*

— —

c) Kanavointi- ja tulvasuojeluhankkeet

f) Padot ja muu vastaavat rakennelmat veden pitkäaikaista pidättämistä tai varastoimista varten

— —

12. *Liitteessä I mainittujen hankkeiden muutokset — —”*

Asiaan liittyvät kansalliset oikeussäännöt

6. Direktiivi on pantu Alankomaissa täytäntöön osaksi *Wet algemene bepalingen milieuhygiënellä* (ympäristönsuojelua koskevat yleissäännökset sisältävä laki, jäljempänä vuoden 1979 laki) ja osaksi 20.5.1987 annettulla *Besluit milieueffectrapportagella*<sup>2</sup> (jäljempänä YVA-asetus).

7. Vuoden 1979 lain 41b pykälän 1 momentissa säädetään, että ”yleisluontoisella hallintopäätöksellä laaditaan luettelo sellaisista toimenpiteistä, joilla voi olla merkittäviä vahingollisia vaikutuksia ympäristölle.

2 — Stb. 1987, s. 278.

Lisäksi päätöksessä luetellaan tällaisten toimenpiteiden vuoksi tehtävät viranomaisten päätökset, joita valmisteltaessa on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi.”

8. YVA-asetuksen 2 artiklan ja asetuksen liitteen A kohdan 1 alakohdan mukaan ”penkereellä” tarkoitetaan ”keinotekoista vallia”.

Liitteen A kohdan 2 alakohdan mukaan ”rakentaminen” tarkoittaa uutena käyttöön ottamista, uudelleen muokkaamista, laajentamista tai muuta muutosta.

Liitteen C kohdan 12.1 alakohdan mukaan penkereen rakentaminen on toimenpide, joka kuuluu 41b pykälän soveltamisalaan, jos penger on vähintään 5 kilometriä pitkä ja läpi-leikkaukseltaan vähintään 250 m<sup>2</sup>.<sup>3</sup>

3 — Hankkeiden ympäristövaikutusten selvittämisestä 4.7.1994 annetussa asetuksessa, jolla on korvattu YVA-asetus, ei mainita enää näitä vesiväylien penkereiden ympäristövaikutusten arvioinnin suorittamista koskevia raja-arvoja. Uutta asetusta ei kuitenkaan voida soveltaa tähän tapaukseen, koska viranomaisen päätös, josta on valitettu kansalliseen tuomioistuimeen, on tehty 18.5.1993.

## Tosiseikat

9. *Deltawetin*<sup>4</sup> (suistoalueita koskeva laki) 1 pykälän II kohdan d alakohdan mukaan maata on turvattava myrskytulvien varalta vahvistamalla Rotterdamse Waterwegin nousuvesivallia ja valleja niillä vesialueilla, joilla on tähän avoin yhteys.

10. Minister van Verkeer en Waterstaat antoi 26.4.1990 tekemällään päätöksellä luvan penkereiden vahvistamissuunnitelmalle, joka koski Sliedrechtin läntistä osaa, keskustaa ja itäistä osaa. Suunnitelmaan kuului muun muassa uuden penkereen rakentaminen, joka korvaisi olemassa olevan Molendijkjin sellaisella alueella, jonka pääasian kantajat omistavat; kantajat ovat Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV, Fa. Gebroeders Kraaijeveld, J. A. Kraaijeveld, J. Kraaijeveld van hempi, J. Kraaijeveld nuorempi, W. Kraaijeveld ja P. K. Kraaijeveld (jäljempänä yhteisesti Kraaijeveld).

11. Sliedrechtin kunnanhallitus hyväksyi 23.11.1992 pidetyssä yleisölle avoimessa kokouksessaan toimenpidesuunnitelman, jolla ”osittain muutettiin penkereiden vahvistamista koskevaa toimenpidesuunnitelmaa”. Muutetun suunnitelman tarkoituksena oli

4 — Stb. 1958, s. 246.

tehdä mahdolliseksi Merweden ja Sliedrechtin kunnan alueella tehtävät penkereiden vahvistamiset. Muutokset koskivat muun muassa aluetta, jolla Kraaijeveld toimii, ja muutoksiin kuului, että Kraaijeveldin urakointiyrityksellä ei olisi enää vesiyhteyttä vesiväylälle.

15. Nederlandse Raad van Staten hallintolainkäytön osasto päätti 8.3.1995 lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

12. Zuid-Hollandin lääninhallitus antoi 18.5.1993 luvan kunnanhallituksen toimenpidesuunnitelmalle.

”1) Onko direktiivin liitteen II käsitettä ’kanavointi- ja tulvasuojeluhankkeet’ tulkittava siten, että siihen sisältyvät myös tietyt vesiväylien pengertämiseen liittyvät toimenpiteet?

13. Nämä luvat annettiin, vaikka toimenpidesuunnitelman edellyttämien rakennustöiden ympäristövaikutuksia ei ollut arvioitu.

2) Kun otetaan erityisesti huomioon direktiivissä käytetyt käsitteet ’hankkeet’ ja ’hankkeiden muutokset’, onko ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus erilainen, kun kyseessä on

Ennakkoratkaisupyyntö

a) uuden penkereen rakentaminen,

b) olemassa olevan penkereen siirtäminen,

14. Kraaijeveld teki lääninhallituksen päätöksestä valituksen Nederlandse Raad van Stateen 20.7.1993, jossa se väitti, että uuden penkereen rakentamista koskevaa päätöstä ei ollut valmisteltu tarvittavalla huolellisuudella.

c) olemassa olevan penkereen vahvistaminen ja/tai leventäminen,

d) penkereen korvaaminen samalle paikalle rakennettavalla penkereellä, vaikkei se olisi rakenteeltaan vahvempi tai leveämpi kuin poistettu pengeri, tai

kansallisen tuomioistuimen on sovellettava sitä, vaikka siihen ei olisikaan vedottu kyseisessä asiassa?”

e) yhdistelmä yhdestä tai useammasta a—d kohdassa esitetystä tilanteesta?

### Ensimmäinen kysymys

3) Onko direktiivin 2 artiklan 1 kohtaa ja 4 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että jos jäsenvaltio on direktiivin määräykset täytäntöönpanevassa lainsäädännössään direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti vahvistanut tietyn liitteessä II tarkoitettujen hankkeiden osalta tarkennukset, arviointiperusteet ja/tai rajat, jotka kuitenkin ovat virheellisiä, kyseisen hankkeen ympäristövaikutukset on arvioitava 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jos tällä hankkeella voi olla tässä 1 kohdassa tarkoitettuja laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi — merkittäviä ympäristövaikutuksia?

16. Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta ottamaan kantaa siihen, onko direktiivin liitteessä II olevan 10 kohdan e alakohtaa tulkittava siten, että kysymyksessä olevat penkeret ovat ”kanavointi- ja tulvasuojeluhankkeita”.

17. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessään kansallinen tuomioistuin on katsonut, että vesiväylien pengertämisen kaltaisten hankkeiden, joiden tavoitteena on pitää vesiväylä tietyssä uomassa tai johdattaa se uomaan ja sen jälkeen pitää se siinä, on katsottava kuuluvan direktiivin liitteessä II olevan 10 kohdan e alakohtaan soveltamisalaan. Ratkaisevaa ei ole hankkeen tavoite vaan sen vaikutus ympäristöön.

4) Jos kolmanteen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko tällä arviointivelvollisuudella välitön oikeusvaikutus siten, että yksityinen voi vedota siihen kansallisessa tuomioistuimessa, ja siten, että

18. Alankomaiden hallitus on Italian hallituksen tukemana esittänyt, että vesiväylän pengertäminen ei kuulu käsitteen ”kanavointi- ja tulvasuojeluhankkeet” alaan. Niiden mukaan käsitteellä tarkoitetaan ainoastaan rakennustöitä, joilla muutetaan vesiväylän luonnetta eli veden määrää ja laatua

esimerkiksi muuttamalla vesiuomaa, veden syvyyttä tai virtaamaa. Tällaiset muutokset voivat vaikuttaa merkittävästi vesiväylän kasvustoon ja eläimistöön. Sitä vastoin vesiväylän pengertäminen ei sinänsä vaikuta sen veden virtaamiseen, jonka varrella työ tehdään, eikä näin ollen vaikuta vesiväylän kasvustoon ja eläimistöön.

19. Kraaijeveld ja komissio ovat samaa mieltä kansallisen tuomioistuimen kanssa. Kraaijeveld on lisäksi esittänyt, että Alankomaiden viranomaiset ovat välillisesti vahvistaneet, että pengerryshankkeet kuuluvat liitteessä II mainittujen hankkeiden luetteloon, koska asetuksessa, jolla direktiivi on pantu täytäntöön, on asetettu rajat sille, millaisista pengerrystöistä on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi.

20. Korostan, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on tavoiteltava yhteisön oikeuden yhteistä ja yhdenmukaista tulkintaa ja että yksittäistä säännöstä on tulkittava sekä sen sanamuodon ja tavoitteen mukaan että sen asiayhteyden mukaan.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> — Ks. esim. asia 173/88, Henriksen, tuomio 13.7.1989 (Kok. 1989, s. 2763, 11 kohta), asia 300/86, Van Landeschoot, tuomio 29.6.1988 (Kok. 1988, s. 3443, 18 kohta) ja asia 13/83, parlamentti v. neuvosto, tuomio 22.5.1985 (Kok. 1985, s. 1513, 34 kohta).

21. Kuten direktiivin kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, direktiivin tavoitteena on varmistaa, että merkittäviä ympäristövaikutuksia todennäköisesti aiheuttavien hankkeiden ympäristövaikutukset arvioidaan ennakoita. Direktiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on arvioitava hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset ihmisiin, eläimiin, kasveihin, maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan, aineelliseen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön. Tämä tavoite yhdessä useiden huomioon otettavien seikkojen kanssa edellyttää mielestäni sitä, että jos liitteen II tulkinnassa on epäselvyyttä, tiettyjen hanketyyppien ajateltavissa oleville todellisille ympäristövaikutuksille on annettava suuri merkitys.

22. Direktiivin liitteessä II olevan 10 kohdan e alakohdan sisältö on keskeisiltä osin sama eri kieliversioissa. Tässä voidaan mainita ranskan, italian ja saksan kieliversiot, joista kaikista ilmenee, että kyse on kanavointitöistä tai vesiväyliä sääntelystä. Hollanninkielisen version ilmaus "Werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen" näyttää vastaavan tätä täysin.

23. Ilmaisulla "kanavointi" näytetään sananmukaisesti tarkoitettavan töitä, joilla puututaan vesiväylän luonnolliseen uomaan esimerkiksi kaivamalla oja, johon vesi johdetaan kokonaan tai osittain luonnollisesta uomastaan. Viranomaisten mukaan kanavointia



ovat myös toimenpiteet, joilla vesiväylää oikaistaan tai syvennetään vesiliikenteen vuoksi. Sitä vastoin vesiväylän pengertäminen ei välttämättä sinänsä merkitse puuttumista vesiväylän luonnolliseen uomaan, joten sitä ei tässä tapauksessa voida pitää kanavointityönä.

24. On vaikeampaa määritellä ilmaisun ”tulvasuojeluhankkeet” tarkka sisältö. Määrittelyä rajoittaa 10 kohdan f alakohta, jossa luetellaan ”padot ja muut vastaavat rakennelmat veden pitkäaikaista pidättämistä tai varastoimista varten”. Tulvasuojeluhankkeet tarkoittavat siis jotakin muuta kuin tällaisia rakennelmia. Veden pidättäminen tarkoittaa, että kun rakennelma pystytetään vesiväylälle, veden virtaamaan puututaan pysyvästi. Tavallisesti tämä tehdään todennäköisesti siten, että vesiväylän poikki rakennetaan este sillä seurauksella, että veden pinta on eri korkeudella ennen patoa ja sen jälkeen. Vesi ohjataan esteeseen, ja sitä voidaan päästää läpi tietty määrä esimerkiksi sähkön tuottamiseksi, vesiliikenteen vuoksi (sulkujen avulla) tai alempana sijaitsevien alueiden suojaamiseksi tulvilta. Liitteessä II olevan 10 kohdan f alakohtaan voidaan katsoa kuuluvan myös rakennelma, joka ei estä kokonaan veden virtaamista, mutta rajoittaa sitä, koska myös tällainen rakennelma voi merkitä veden pidättämistä.

25. ”Tulvasuojeluhankkeilla” tarkoitettaneen sitä, että kysymyksessä ovat työt, jotka tavalla tai toisella vaikuttavat veden luonnolliseen virtaamaan. Näihin kuuluvat selvästi työt, joilla vesiväylää suoritetaan tai syvennetään. Määritelmää ei voida mielestäni kuitenkaan rajoittaa tähän.

26. Penkereen tarkoituksena ja toiminta-ajatuksena on pitää vesiväylä uomassaan <sup>6</sup> ja näin estää se, että vesiväylä tulvii penkereen takana sijaitseville maa-alueille veden ollessa korkealla. Vesiväylän pengertäminen estää näin ollen veden luonnollista virtausta, jos se toimii tarkoituksensa mukaisesti. Penger muuttaa siis vesiväylän luonnollista virtaamaa, joten sitä voidaan pitää tulvasuojeluhankkeena.

27. Myös direktiivin muut säännökset ja tarkoitus puoltavat sitä, että vesiväylien pengertäminen kuuluu direktiivin soveltamisalaan. Tällaisten penkereiden ominaispiirteenä on se, että vesiväylälle kasataan huomattava määrä hiekkaa ja muuta ainesta. Vesiväylän pengertäminen voi siis sellaisenaan vaikuttaa luonnonmaisemaan. On huomattava, että 1 artiklan 2 kohdan mukaiseen hankkeen käsitteeseen liittyy muun muassa vaikuttaminen luonnonympäristöön tai maisemaan.

6 — Vuoden 1987 *Petit Robert* -sanakirjassa s. 542 sana ”digue” tarkoittaa samaa kuin ”longue construction destinée à contenir des eaux”.

Vesiväylän pengertäminen voi lisäksi vaikuttaa eläimistöön ja kasvistoon, koska pengertäminen voi vaikuttaa esimerkiksi siten, että vesiväylän lähellä sijaitseva kosteikko kuivuu ja eläimille ja kasveille aiheutuu vahinkoa. Asia on näin riippumatta siitä, täyttääkö pengger tehtäväänsä useamman kerran vuodessa vai useiden vuosien välein, sillä myös useiden vuosien välein tapahtuvan tulvan mukanaan tuomalla kosteudella sekä orgaanisilla ja muilla aineilla voi olla jopa elintärkeä merkitys alueen kasvistolle ja eläimistölle. Sellaista mahdollisuutta ei siis voida mitenkään sulkea pois, että vesiväylän pengertämisellä voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Direktiivin tarkoitus huomioon ottaen on siten katsottava, että tällaiset hankkeet kuuluvat direktiivin soveltamisalaan.

tuomioistuinta ottamaan kantaa siihen, onko direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun hankkeen käsitettä tulkittava siten, että siihen kuuluvat

- a) uuden penkereen rakentaminen,
- b) olemassa olevan penkereen siirtäminen,
- c) olemassa olevan penkereen vahvistaminen ja/tai leventäminen,
- d) penkereen korvaaminen samalle paikalle rakennettavalla penkereellä, vaikkei se olisi rakenteeltaan vahvempi tai leveämpi kuin poistettu pengger, tai

28. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan, että direktiivin liitteessä II olevan 10 kohdan e alakohdan käsitettä 'kanavointi- ja tulvasuojeluhankkeet' on tulkittava siten, että siihen sisältyy vesiväylien pengertäminen.

## Toinen kysymys

- e) yhdistelmä yhdestä tai useammasta a—d kohdassa esitetystä tilanteesta".

29. Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyytää itse asiassa yhteisöjen

30. Kansallinen tuomioistuin on ennakko-ratkaisupyynnössään selostanut, miksi sen mukaan käsitteen "kanavointi- ja tulvasuojeluhankkeet" alaan kuuluvat kaikki ne työt,

joiden tarkoituksena on pitää vesiväylä tietyssä uomassa tai johdattaa se uomaan ja sen jälkeen pitää se siinä ja joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia riippumatta siitä, onko kyseessä olemassa olevien rakennelmien laajentaminen tai korvaaminen. Direktiiviä sovelletaan siis esimerkiksi uuden, pitkän penkereen rakentamiseen olemassa olevan, pienen penkereen jatkeeksi sekä olemassa olevan penkereen siirtämiseen joidenkin kilometrien päähän sisämaahan päin. Kraaijeveld on samaa mieltä kansallisen tuomioistuimen kanssa.

31. Alankomaiden ja Italian hallitukset katsovat, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse ainoastaan olemassa olevan penkereen muuttamisesta. Tätä voidaan tietyissä tapauksissa pitää hankkeen muutoksena, mutta direktiivin liitteessä II olevan 12 kohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta liitteessä II mainittujen hankkeiden muutoksiin, sillä siinä mainitaan ainoastaan liitteessä I mainittujen hankkeiden muutokset. Direktiivin 4 artiklassa tehdään ero liitteessä I mainittuihin hankkeisiin, joiden ympäristövaikutukset on aina arvioitava, ja liitteessä II mainittuihin hankkeisiin, joiden arvioinnin osalta jäsenvaltioilla on harkintavalta. Tämä ero perustuu siihen, että liitteessä I mainituilla hankkeilla on yleensä merkittävämpiä ympäristövaikutuksia kuin liitteessä II mainituilla hankkeilla. Alkuperäisen hankkeen toteuttamisella on vastaavasti yleensä merkittävämpiä ympäristövaikutuksia kuin hankkeen muutoksilla. Esimerkiksi penkereen rakentaminen voi vaikuttaa enemmän kuin olemassa olevan penkereen myöhempi siirtäminen, vahvistaminen tai uusiminen. Yhteisön lainsäätäjät on katsonut tarpeelliseksi ulottaa

direktiivin soveltamisalan ainoastaan liitteessä I mainittujen hankkeiden muutoksiin, joilla yleensä on merkittävimmät ympäristövaikutukset.

32. Myös komission kanta on, että vesiväylän penkereiden muutostyöt tai muut liitteessä II mainittujen hankkeiden muutokset eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Jälkikäteen tehty muutos voi tietysti olla niin olennainen, että todellisuudessa kysymys onkin uudesta hankkeesta; tämä on aina erikseen tutkittava. Jos kyse ei ole uudesta hankkeesta, olemassa olevan rakennelman muutostöistä ei 4 artiklan 2 kohdan mukaan tarvitse tehdä ympäristövaikutusten arviointia.

33. Yhdistyneen kuningaskunnan kanta on, että hankkeen käsitteen alaan kuuluvat myös loppuun saatettujen hankkeiden muutokset, ja se on tarkemmin esittänyt, että liitteessä II olevan 12 kohdan tarkoituksena on, että 4 artiklan 2 kohtaa sovelletaan hankkeisiin, jotka muutoin kuuluisivat 4 artiklan 1 kohdan ja liitteen I soveltamisalaan. Liitteessä II olevaa 12 kohtaa ei siis ole pidettävä ilmauksena siitä, että hankkeiden muutokset eivät yleensä kuulu direktiivin soveltamisalaan. Hankkeen käsite on määritelty direktiivissä riittävän laajaksi, jotta siihen voivat kuulua olemassa olevien rakennelmien muutokset. Tällaista tulkintaa tukee myös tarve antaa direktiiville tehokas vaikutus (effet utile), koska myöhemmin tehdyillä muutoksilla itsellään voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.

34. Ilmaisulla ”hanke” tarkoitetaan kielellisesti mielestäni jotakin, mitä ei ole vielä saatettu loppuun.<sup>7</sup> Direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa hankkeella tarkoitetaan lisäksi ”rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista” (kursivointi kirjoittajan). Direktiivi on näin ollen ymmärrettävä siten, että kun työ on toteutettu, hanketta ei enää ole olemassa. Olisi myös keinotekoista pitää hankkeen muutoksena sellaista suunniteltua rakennustyötä, joka koskee olemassa olevaa pengertä, jonka ensimmäiset kivet on asetettu paikalleen viikinkiajan päätyttyä.<sup>8</sup> Merkitystä ei myöskään voi olla sillä, onko loppuun saatetun hankkeen ympäristövaikutukset aikanaan arvioitu direktiivin mukaisesti.

36. Tätä tulkintaa tukee mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-431/92, komissio vastaan Saksa, 11.8.1995 antama tuomio.<sup>9</sup> Tapaus koski Großkrotzenburgin voimalaan rakennettavaa uutta, lämmöntuotoltaan 500 MW:n voimalaitosta, ja kysymys oli muun muassa siitä, onko kyseessä liitteessä I mainittu rakennushanke, joihin kuuluvat muun muassa lämmöntuotoltaan vähintään 300 MW olevat voimalaitokset, vai liitteessä I mainitun hankkeen muutos, johon sovelletaan direktiivin liitettä II, kuten edellä on todettu.

Yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomion 35 kohdassa seuraavaa:

35. Näin ollen hankkeita ovat mielestäni suunnitellut rakennustyöt tai muu vielä toteuttamaton ympäristöön kajoaminen, jotka johtavat olemassa olevan tilanteen muuttamiseen, riippumatta siitä, liittyvätkö ne jollakin tavalla johonkin ihmisen jo tekemään rakennelmaan. Hankkeen muutoksen käsite voi näin ollen tarkoittaa ainoastaan tapausta, jossa hanketta muutetaan ennen kuin se on saatettu loppuun.

”On huomattava, että direktiivin liitteessä I olevan 2 kohdan mukaan sellaisia lämpövoimalaitoksia koskevat hankkeet, joiden lämmöntuotto on vähintään 300 MW, on arvioitava järjestelmällisesti. Tämän määräyksen mukaan näin on tehtävä riippumatta siitä, toteutetaanko hankkeet itsenäisinä, liittyvätkö ne jo olemassa olevaan rakennukseen tai onko niillä edellisen kanssa suoria toiminnallisia yhteyksiä. Yhteydet olemassa olevaan rakennukseen eivät poista hankkeilta sitä ominaisuutta, mikä niillä on ’lämpövoimalaitoksena, jonka lämmöntuotto on vähintään 300 MW’ eivätkä näin ollen siirrä sitä liitteessä II olevassa 12 kohdassa mainittuun ’liitteessä I mainittujen hankkeiden muutoksia’ käsittävään ryhmään.”

7 — Vuoden 1987 *Petit Robert* -sanakirjassa s. 1542 ranskankielinen sana ”projet” tarkoittaa samaa kuin ”image d’une situation, d’un état que l’on pense atteindre” ja vuoden 1977 *The Shorter Oxford English Dictionary* -sanakirjan mukaan vastaava englanninkielinen sana ”project” tarkoittaa samaa kuin ”a plan, draft, scheme, or table of something; a mental conception or idea”.

8 — Saatavilla olevien tietojen mukaan suurin osa Alankomaiden penkereistä rakennettiin 1100-luvulla.

9 — Kok. 1995, s. I-2189.

Hanke on siis hanke, vaikka se liittyyi ole-  
massa olevaan rakennelmaan.

Tästä seuraa, että pengertämisellä itsellään  
voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.  
Direktiivin tavoitteiden mukaista siis on, että  
kaikissa kansallisen tuomioistuimen mainit-  
semisissä tapauksissa pohditaan, onko ympä-  
ristövaikutukset arvioitava.

37. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvien  
hankkeiden määrittämisen lähtökohdaksi on  
otettava direktiivin liitteiden I ja II sisällön  
tarkempi tulkinta. Tanskankielisen version  
sanasta "anlæg" liitteessä II olevassa 10 koh-  
dan e alakohdassa, joka koskee tulvasuojelu-  
hankkeita (anlæg til regulering af vandløb),  
voi seurata käsitys, jonka mukaan kyse on  
enemmästä kuin jonkin olemassa olevan pel-  
kästä korvaamisesta. Useissa muissa kieliver-  
sioissa käytetään kuitenkin laajempaa käsi-  
tettä "työt".<sup>10</sup> Mielestäni 10 kohdan  
e alakohdan käsitteen "anlæg" ei ole näin  
ollen katsottava tarkoittavan erityisiä määräl-  
lisiä rajoituksia. Jos esimerkiksi olemassa  
oleva penger on korvattava uudella, tämä tar-  
koittaa, että olemassa oleva tilanne todella  
muuttuu. Olemassa olevan penkereen sijaan  
rakennettava penger koostuu ehkä eri  
aineista, tai se on rakennettu eri tavoin. Ole-  
massa olevan penkereen sijaan ei toki raken-  
nettaisi uutta, jollei rakentamisesta saataisi  
vastinetta siten, että olemassa oleva tilanne  
muuttuu niin, että siitä on hyötyä jollakin  
tavalla. Joka tapauksessa uuden penkereen on  
ainakin kestettävä kauemmin kuin vanhan.

38. Jotta vastaus olisi tyhjentävä, esitän  
muutamia huomioita siitä, kuuluuko liit-  
teessä II mainitun hankkeen muutos direktii-  
vin soveltamisalaan.

39. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa sääde-  
tään, että direktiivin tarkoittamat *hankkeet*  
määritellään 4 artiklassa. Direktiivin 4 artik-  
lan 2 kohdassa mainitaan "liitteessä II mai-  
nittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet" ja liit-  
teessä II olevassa 12 kohdassa mainitaan  
"liitteessä I mainittujen hankkeiden muutok-  
set", mistä seuraa, että hankkeiden muutok-  
set itsessään ovat direktiivissä tarkoitettuja  
hankkeita. Näin ollen sekä direktiivin  
1 artiklan 2 kohta ja 2 artiklan 1 kohta, joissa  
mainitaan vain hankkeet, että liite II, jossa  
määritellään tarkemmin nämä hankkeet, ovat  
keskenään sopusoinnussa. Siksi mielestäni  
liitteessä II olevan 12 kohdan tarkoituksena

10 — Ranskankielisessä versiossa käytetään sanaa "ouvrages", ita-  
liankielisessä "opere" ja saksankielisessä "Arbeiten".

on varmistaa, että direktiivin 4 artiklan 2 kohtaa sovelletaan muutoksiin, joita tehdään liitteessä I mainittuihin hankkeisiin, joita ei ole vielä saatettu loppuun, siten että tällaisista liitteessä I mainittujen hankkeiden muutoksista tehdään ympäristövaikutusten arviointi muulloinkin kuin silloin, kun muutos itsessään ylittää liitteessä I mainitut rajat. Sitä vastoin liitteessä II olevaan 12 kohtaan ei voida soveltaa vastakohtaispäättelää. Sekä liitteessä I mainittujen hankkeiden muutosten että liitteessä II mainittujen hankkeiden muutosten osalta on tapauskohtaisesti arvioitava, voiko muutoksella olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, jolloin vaikutukset on kysessä olevassa tapauksessa arvioitava direktiivin 5—10 artiklan mukaisesti.

tapauksessa hankkeen muutos ja uuden ympäristövaikutusten arvioinnin tarve tutkitaan tapauskohtaisesti.

41. Sellainen tulkinta, jonka mukaan hankkeiden muutokset yleensä kuuluvat direktiivin soveltamisalaan, estää lisäksi sen, että direktiivin säännöksiä yritettäisiin kiertää siten, että toteutettaisiin hanke, jonka ympäristövaikutukset eivät ole merkittäviä ja jonka ympäristövaikutuksia ei siis tarvitsisi arvioida, ja sen jälkeen muutettaisiin sitä tavalla, joka voi aiheuttaa merkittäviä ympäristövaikutuksia.<sup>11</sup>

40. Tätä tulkintaa tukee direktiivin tavoite, jonka mukaan sellaisista hankkeista, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, on ensin tehtävä ympäristövaikutusten arviointi. Loppuun saattamattoman liitteessä I tai II mainitun hankkeen muutos saattaa hyvinkin aiheuttaa merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tämän selvittämiseksi tilannetta on arvioitava tapauskohtaisesti. Liitteessä I olevan kaltaisen järjestelmä, joka perustuu raja-arvoihin, ei ole riittävä perusta sen tutkimiseksi, onko hankkeen muutoksen ympäristövaikutukset arvioitava. Esimerkiksi voimalaitoksen lämmöntuoton nostamisella 300 MW:sta 550 MW:iin voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Lämmöntuottoa ei kuitenkaan lisätä 300 MW:iä, joten se ei itsessään ole liitteessä I mainittu hanke. Liitteessä II olevassa 12 kohdassa varmistetaan, että tällaisessa

42. Tiivistetysti käsitykseni on, että toiseen kysymykseen on vastattava siten, että tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY liitteessä II olevaa 10 kohdan e alakohtaa on tulkittava siten, että kaikki suunnitellut vesiväylien pengertämishankkeet kuuluvat sen soveltamisalaan riippumatta siitä, onko kyseessä uuden penkereen rakentaminen, olemassa olevan penkereen siirtäminen, olemassa olevan penkereen vahvistaminen ja/tai leventäminen, penkereen korvaaminen samalle paikalle rakennettavalla penkereellä, vaikkei se olisi rakenteeltaan vahvempi tai leveämpi kuin poistettu penger, tai näiden töiden yhdistelmä.

11 — Ks. asiassa C-431/92, komissio v. Saksa, 21.2.1995 antamani ratkaisuehdotuksen 26 kohtaa (Kok. 1995, s. I-2192).

## Kolmas kysymys

43. Kolmannella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa itse asiassa tietää, onko 2 artiklan 1 kohtaa ja 4 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltioilla on velvollisuus arvioida hankkeen ympäristövaikutukset, jos ne yksittäistapauksessa katsovat, että hankkeella voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, ja siten, että jäsenvaltiot ovat jättäneet noudattamatta niille direktiivin mukaan kuuluvia velvollisuuksia asettaessaan raja-arvoja, joista seuraa, että tällaisen hankkeen ympäristövaikutuksia ei arvioida.

44. Kansallisen tuomioistuimen mukaan direktiivistä käy ilmi, että liitteessä II mainittujen hankkeiden ympäristövaikutukset on arvioitava, jos hankkeilla voi olla laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi merkittäviä ympäristövaikutuksia. Kraaijeveld yhtyy tähän käsitykseen.

45. Alankomaiden hallitus on Italian hallituksen tukemana katsonut, että direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa jätetään jäsenvaltioille harkintavaltaa sen osalta, missä olosuhteissa liitteessä II mainittujen hankkeiden ympäristövaikutukset on arvioitava. Direktiivissä ei

aseteta rajoja tämän osalta. Alankomaiden YVA-asetuksessa olevat vesiväylien pengertämisen raja-arvot on asetettu sen käsityksen perusteella, että penkereen pituudella ja koolla sekä sen ympäristövaikutusten merkittävyydellä on kiinteä yhteys. Näitä raja-arvoja määrittäessään viranomaiset ovat tutkineet, miten vesiväylien pengertäminen voi vaikuttaa ympäristöön. Alankomaiden hallitus katsoo tämän vuoksi, että direktiivissä säädetyt harkintavallan rajoja ei ole ylitetty.

46. Komission mukaan direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa on yleinen velvollisuus arvioida hankkeen ympäristövaikutukset, jos sillä voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkennetaan tätä velvollisuutta. Liitteessä I mainituilla hankkeilla on aina merkittäviä ympäristövaikutuksia, joten niiden ympäristövaikutukset on aina arvioitava. Liitteessä II mainittujen hankkeiden luonne on sitä vastoin arvioitava tapauskohtaisesti. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot vahvistavat arviointiperusteet tai rajat, jotka helpottavat tällaista arviointia. Näiden perusteiden vahvistamisessa jäsenvaltioita sitoo kuitenkin 2 artiklan 1 kohdassa säädetty velvollisuus, eli ne eivät voi vahvistaa arviointiperusteita tai raja-arvoja, joista seuraa, että hankkeen ympäristövaikutuksia ei arvioida, vaikka sillä voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Komission mielestä moni seikka viittaa siihen, että Alankomaiden viranomaisten asettamat raja-arvot, joiden mukaan ainoastaan vähintään

viiden kilometrin pituisista ja läpileikkaukseltaan vähintään 250 m<sup>2</sup>:n suuruisista penkeistä on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi, merkitsevät, että tulvasuojeluhankkeet jäävät yleensä direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

seikkoja, jotta voidaan todeta, onko hankkeella merkittäviä ympäristövaikutuksia.

47. Viitataan direktiivin ensimmäiseen perustelukappaleeseen, jonka mukaan parempaa ympäristöpolitiikkaa on estää saasteiden ja haittojen muodostuminen niiden alkulähteillä kuin yrittää myöhemmin torjua niiden vaikutuksia. Tämän vuoksi direktiivissä säädetään menettelystä, jonka tarkoituksena on varmistaa, että hankkeen ympäristövaikutukset arvioidaan, jos sillä voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia (ks. direktiivin viides perustelukappale ja 1 artiklan 1 kohta). Tätä tavoitetta tukee myös 2 artiklan 1 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä arvioidaan niiden hankkeiden vaikutukset, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

49. Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa Großkrotzenburgin voimalaitosta koskevassa asiassa 11.8.1995 antamansa tuomion 39 ja 40 kohdassa todennut, että direktiivin 2 artiklassa säädetään yksiselitteisesti, että toimivaltaisilla viranomaisilla on velvollisuus huolehtia, että hankkeiden ympäristövaikutuksia arvioitaessa on noudatettava tiettyjä muotovaatimuksia. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi myös näissä kohdissa, että 3 artiklassa, jossa säädetään tarkemmin siitä, miten arviointi on suoritettava ja millaisia tekijöitä arvioinnissa on otettava huomioon, asetetaan yksiselitteisesti kansallisille viranomaisille tämä velvollisuus.

50. Näiden velvollisuuksien valossa on tulkittava 4 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan liitteessä II mainittujen hankkeiden ympäristövaikutukset on arvioitava, jos jäsenvaltiot toteavat hankkeiden laadun sitä vaativan, ja jonka mukaan jäsenvaltiot voivat määrittellä, että tietyntyyppiset hankkeet on arvioitava, tai vahvistaa arviointiperusteet tai rajat, jotka ovat tarpeen päätettäessä, mitkä hankkeet arvioidaan.

48. Direktiivissä tarkoitettujen ympäristövaikutusten käsite on laaja. Direktiivin 3 artiklassa viitataan hankkeen suoriin ja välillisiin vaikutuksiin ihmisiin, eläimiin, kasveihin, maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan, aineelliseen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön. On siis arvioitava useita

51. Mielestäni olisi näiden velvollisuuksien vastaista tulkita direktiivin 4 artiklan 2 kohtaa siten, että säännöksessä sallitaan jäsenvaltioiden vapaasti päättää, milloin liitteessä II



mainittujen hankkeiden ympäristövaikutukset on arvioitava. Tällaisen tulkinnan mukaan 2 artiklan 1 kohdalla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä arvioidaan niiden hankkeiden vaikutukset, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, ei olisi itsenäistä sisältöä eikä sitä tulkittaisi todellisuudessa direktiivin yhteydessä. Tällainen tulkinta olisi ristiriidassa sen kanssa, että luettuna yhdessä direktiivin viidennen perustelukappaleen ja 1 artiklan 1 kohdan kanssa 2 artiklan 1 kohdan säännöksillä näyttää olevan keskeinen merkitys direktiivin soveltamisalan rajoittamisen kannalta. Näiden säännösten mukaan direktiiviä sovelletaan ainoastaan hankkeisiin, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tällainen tulkinta olisi myös ristiriidassa sen kanssa, että direktiivin toisen perustelukappaleen mukaan sen tavoitteena on ympäristönsuojelun edistämisen lisäksi jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen. Jos jäsenvaltioille jätetään vapaa harkintavalta, jäsenvaltioissa voi olla suuria eroja sen osalta, millaisten hankkeiden ympäristövaikutukset on arvioitava.

52. Näillä perusteilla katson, että direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa asetetaan peruskriteerit siitä, milloin hankkeen ympäristövaikutukset on arvioitava, ja näin ollen jäsenvaltioille

asetetaan yksiselitteinen velvollisuus.<sup>12</sup> Tämä velvollisuus tarkoittaa, että kun jäsenvaltiot arvioivat, onko hankkeella merkittäviä ympäristövaikutuksia, ne tutkivat tapauskohtaisesti, voiko hankkeella olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, ja tarvittaessa suorittavat ympäristövaikutusten arvioinnin.

53. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan sanamuoto on mielestäni täysin sopusoinnussa tämän tulkinnan kanssa. Kuten edellä on esitetty, tämän säännöksen perusteella voidaan joko määritellä tiettyjä hanketyyppejä, jotka *täytyy* arvioida, tai vahvistaa arviointiperusteet ja/tai raja-arvot, jotka ovat tarpeen päätettäessä, mitkä liitteessä II mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet *täytyy* arvioida. Jäsenvaltiot voivat näin ollen antaa säännöksiä, joiden perusteella on helpompi päättää, millaisilla hankkeilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Jos tiedetään yleisesti, että esimerkiksi tietyn raja-arvon ylittävä kadmiumpäästö voi aiheuttaa tällaisia vaikutuksia, jäsenvaltiot voivat säätää, että ympäristövaikutusten arviointi *täytyy* tehdä niistä liitteessä II mainituista hankkeista, joihin liittyy tällaisen raja-arvon ylittävä kadmiumpäästö.

12 — Kuten komissio on direktiiviehdotuksessaan KOM(93) 28, s. 5 esittänyt, direktiivi on tietyiltä osin puitedirektiivi. Jäsenvaltioilla on laaja mahdollisuus käyttää harkintavaltaa saattaessaan direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Jäsenvaltioille ei kuitenkaan ole jätetty vapaata harkintavaltaa. Kuten komissio on samassa kohdassa todennut, on edellytettävä, että perustavanlaatuisia vaatimuksia noudatetaan.

54. Tästä ei kuitenkaan seuraa, etteikö tällaisen raja-arvon alittavalla päästöllä voisi koskaan olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ratkaisu on tehtävä kyseessä olevan ympäristön haavoittuvuuden perusteella, joten on tutkittava tapauskohtaisesti, voiko niin merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheutua, että ne on arvioitava direktiivin säännösten mukaisesti. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa ei ole myöskään säädetty siitä, että jäsenvaltioilla olisi oikeus laiminlyödä tällainen tutkiminen kaikissa niissä tapauksissa, joissa asetettua raja-arvoa ei ylitetä. Jäsenvaltiot voivat vahvistaa arviointiperusteita ja raja-arvoja siitä, milloin direktiivin mukainen ympäristövaikutusten arviointi *täytyy* tehdä, mutta säännöksessä ei mainita mitään siitä, että jäsenvaltiot voisivat vahvistaa arviointiperusteita ja raja-arvoja siitä, milloin tällaista ympäristövaikutusten arviointia *ei* tarvitse tehdä. Tarkoituksen ei siis voida katsoa olevan se, että jäsenvaltiot voisivat jättää tekemättä arvioinnin, vaan se, että arviointiperusteita ja raja-arvoja voidaan vahvistaa sellaisten hankkeiden rajoittamiseksi, joiden kokemuksesta tiedetään voivan aiheuttaa merkittäviä ympäristövaikutuksia jäsenvaltiossa ja jollaisia liitteessä I mainitut hankkeet aina ovat, ja se, että jäsenvaltiot voivat välttää hallinnollista työtä siten, ettei kysymystä tarvitse tutkia jokaisessa yksittäistapauksessa.

55. Direktiivissä tarkoitettu raja-arvo on tavallisesti ilmaistu numeroin, esimerkiksi tietty raskasmetallien tai ilmaan päästettävän rikin pitoisuus, jonka ylittyminen tarkoittaa, että ympäristövaikutukset on arvioitava. Voidaan katsoa, että ilmaisulla "arviointiperus-

teet" puolestaan tarkoitetaan muita keinoja, kuten hankkeen tuotantokyky tai koko tai esimerkiksi sikalaan mahtuvien eläinten määrä, joka voi olla ratkaiseva päätettäessä, onko ympäristövaikutusten arviointi yleensä tehtävä.

56. Tätä tulkintaa vahvistaa direktiivin 2 artiklan 3 kohta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat poikkeustapauksissa olla kokonaan tai osittain soveltamatta *tietyyn* hankkeeseen direktiivin säännöksiä, mutta vain sillä edellytyksellä, että säännöksessä mainittuja tiukkoja vaatimuksia noudatetaan. Jäsenvaltiot eivät siis voi yleisesti jättää hankeryhmiä tai hanketyyppejä yva-menettelyn ulkopuolelle.

57. Tämän perusteella katson, että 4 artiklalla on seuraavat kolme tehtävää:

— vahvistaa, mitkä hanketyypit kuuluvat direktiivin soveltamisalaan

— erottaa tietty ryhmä hankkeita (liitteessä I mainitut hankkeet), joilla yhteisön lainsäätäjän käsityksen mukaan yleensä on merkittäviä ympäristövaikutuksia ja joiden ympäristövaikutukset on jokaisessa tapauksessa arvioitava

— luetella sellaiset hankkeiden päätyypit (liitteessä II mainitut hankkeet), joista yhteisön lainsäätäjän käsityksen mukaan ei etukäteen yleensä voida päättää, onko niillä merkittäviä ympäristövaikutuksia, minkä vuoksi sitä on tarpeen tapauskohtaisesti arvioida, kuitenkin niin, että jokainen jäsenvaltio voi määrittellä tietyt hanketyypit, jotka *täytyy* arvioida, ja vahvistaa arviointiperusteita ja raja-arvoja, jotka ovat tarpeen päätettäessä, millaisten hankkeiden ympäristövaikutukset *täytyy* tässä jäsenvaltiossa arvioida.

58. Tätä jaottelua voidaan havainnollistaa esimerkillä. Tavanomaista lämpövoimalaitosta, jonka lämmöntuotto on vähintään 300 MW, pidetään yleensä huomattavana saastuttajana. Tällaisen laitoksen päästöissä on muun muassa hiilidioksidia ja happamia hiukkasia, jotka vaikuttavat suoraan maaperään, veteen, ilmaan, kasveihin, eläimiin ja mahdollisesti myös ilmastoon. Tämän vuoksi on direktiivin edellä esitettyjen tavoitteiden

mukaista varmistaa, että tällaisen hankkeen ympäristövaikutukset on aina arvioitava (ks. direktiivin 4 artiklan 1 kohta).

59. Jos sitä vastoin on kyse esimerkiksi vesiväylän pengertämisestä, ei ole itsestään selvää, että sillä on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ympäristövaikutukset voivat riippua penkereen koosta ja sijainnista. Voidaan katsoa, että pienen penkereen rakentaminen koskemattomalle luontoalueelle vaikuttaa enemmän maisemaan, kasveihin ja eläimiin kuin olemassaolevan pienemmän penkereen tilalle rakennettava suuri penger. Sen lisäksi, että uusi pienempi penger muuttaa luonnonmaisemaa, se voi koskemattomalla luontoalueella esimerkiksi hävittää sammakoiden ja muiden eläinlajien elinolosuhteet.

60. Vastaavasti olemassaolevan penkereen laajentaminen voi sijaintinsa vuoksi vaikuttaa ympäristöön enemmän kuin uusi penger. Jos olemassaoleva penger ulotetaan luontoalueelle, siellä ollut kosteikko voi kadota sillä seurauksella, että mahdollisesti harvinaisten eläin- tai kasvilajien elinolosuhteisiin vaikutetaan. Jos uusi penger sitä vastoin rakennetaan teollisuusalueelle, jossa ei ole erityistä kasvistoa tai eläimistöä, voidaan katsoa, että penkereellä ei sellaisenaan todennäköisesti ole merkittäviä ympäristövaikutuksia, koska se ei olennaisesti lisää sitä negatiivista vaiku-

tusta, joka paikalliselle ympäristölle jo on aiheutunut siellä sijaitsevasta teollisuudesta.

Nämä esimerkit havainnollistavat sitä, että direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä, että liitteessä II mainitut hankkeet arvioidaan tapauskohtaisesti.

kysymykseen, että direktiivin 2 artiklan 1 kohtaa ja 4 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltioiden on tutkittava, voiko liitteessä II mainituilla hankkeilla olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, ja tarvittaessa huolehdittava siitä, että vaikutukset arvioidaan direktiivin 5—10 artiklan mukaisesti.

#### Neljäs kysymys

61. Tiivistäen käsitykseni on, että direktiivin 4 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa ei anneta jäsenvaltioille vapaata harkintavaltaa sen suhteen, mistä liitteessä II mainituista hankkeista on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi, eikä sen mukaan ole mahdollista korvata tapauskohtaista arviointia vahvistamalla kiinteää sääntöä siitä, milloin ympäristövaikutusten arviointia ei tarvitse tehdä.<sup>13</sup> Mielestäni jäsenvaltiot jättävät täyttämättä niille direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan mukaan kuuluvat velvollisuudet, jos ne vahvistavat arviointiperusteita tai raja-arvoja, joista seuraa, ettei sellaisten hankkeiden ympäristövaikutuksia arvioida, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, tai joista seuraa, ettei toimivaltainen viranomaisen ota huomioon kaikkia tietyn hankkeen kannalta merkityksellisiä tekijöitä.

63. Kansallisen tuomioistuimen neljäs kysymys jakautuu todellisuudessa kahteen osaan. Kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko direktiivin 2 artiklan 1 kohdalla välitön oikeusvaikutus ja jos on, miten siinä tapauksessa kansallisen tuomioistuimen on sovellettava tätä säännöstä, jos siihen ei ole vedottu siinä riidassa, jota kansallinen tuomioistuin käsittelee. Katson tarpeelliseksi käsitellä näitä kysymyksiä erikseen.

#### *Välitön oikeusvaikutus?*

62. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi kolmanteen

64. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että jos kolmanteen kysymykseen vastataan myöntävästi, direktiivin säännös on täsmällinen ja ehdoton. Kraaijeveld on samaa mieltä kansallisen tuomioistuimen kanssa myös tästä.

<sup>13</sup> — Ks. julkisasiamies Légerin 11.1.1996 antama ratkaisuehdotus asiassa C-133/94, komissio v. Belgia, 50 kohta, Kok. 1996, s. I-2323.

65. Alankomaiden hallitus, Yhdistynyt kuningaskunta ja Italian hallitus ovat esittäneet, että direktiivin 2 artiklan 1 kohdalla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Alankomaiden ja Italian hallitusten mukaan 2 artiklan 1 kohdassa olevasta viittauksesta 4 artiklaan seuraa, että säännöksellä ei ole itsenäistä sisältöä. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat päättää, onko liitteessä II mainituista hankkeista tarpeen tehdä ympäristövaikutusten arviointia. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että direktiivissä ei yksilöidä niitä yksityishenkilöitä, jotka voisivat vedota direktiivin mukaisiin oikeuksiinsa, eikä sitä viranomaista, jota vastaan tällaisiin oikeuksiin voitaisiin vedota.

66. Komissio katsoo, että direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa asetetaan selvä velvollisuus. Siinä ei myöskään anneta jäsenvaltioille harkintavaltaa saavutettavan tuloksen osalta. Komission mukaan säännöksellä on siis välitön oikeusvaikutus.

67. Johdannoksi haluan viitata siihen, mitä yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-91/92, Faccini Dori, 14.7.1994 antamassaan tuomiossa<sup>14</sup>, eli että ”sitä ei voida hyväksyä, että jäsenvaltio, jolle yhteisön lainsäätäjät on antanut tehtäväksi ensinnäkin vahvistaa sääntöjä sen tai sen viranomaisten ja yksityisten kansalaisten välisten suhteiden säätämiseksi sekä toiseksi antaa yksityisille tiettyjä oikeuksia, voisi vedota siihen, ettei se

ole täyttänyt velvollisuuksiaan, ja näin estää yksityisiä käyttämästä oikeuksiaan”.

Yhteisöjen tuomioistuin on siis oikeuskäytännössään todennut, että kun direktiivin säännökset ovat sisällöllisesti ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, yksityiset voivat vedota niihin kaikkia direktiivin kanssa ristiriidassa olevia kansallisia sääntöjä vastaan, vaikkei direktiiviä olisikaan ajoissa tai huolellisesti pantu täytäntöön, jos direktiivin säännöksillä on annettu yksityisille oikeuksia, joihin he voivat vedota valtiota vastaan.<sup>15</sup>

68. Yksityiset voivat siis vedota direktiivin täsmällisiin ja ehdottomiin säännöksiin viranomaisia vastaan, joko jotta kansallisia direktiivin vastaisia säännöksiä ei sovellettaisi tai direktiivistä johtuvien oikeuksien turvaamiseksi.<sup>16</sup>

69. Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole kyse siitä, että viranomaiset yrittäisivät soveltaa

15 — Ks. esim. yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich, tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357, 11 kohta) ja asia 8/81, Becker, tuomio 19.1.1982 (Kok. 1982, s. 53, 25 kohta).

16 — Ks. H. Jarass: ”Folgen der innerstaatlichen Wirkung von EG-Richtlinie”, *NJW* 1991, s. 2665, osa II. Esimerkkinä ensin mainitusta tilanteesta on edellä alaviitteessä 15 mainittu asiassa Becker 19.1.1982 annettu tuomio. Esimerkkinä viimeksi mainitusta tilanteesta voidaan mainita asiassa 380/87, Enichem Base ym., 13.7.1989 annettu tuomio (Kok. 1989, s. 2491), jossa yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin totesi, että kyseisessä direktiivin säännöksessä ei annettu yksityisille oikeuksia.

14 — Kok. 1994, s. I-3325, 23 kohta.

direktiivin vastaista kansallista säännöstä yksityistä vastaan. Kysymys on sen sijaan siitä, onko jäsenvaltio täyttänyt direktiivin mukaiset velvollisuutensa. Sen vuoksi on tutkittava, voivatko yksityiset saada oikeuksia näiden velvollisuuksien perusteella.

siihen, kun siinä asetetaan yksiselitteinen velvollisuus, johon ei liity mitään edellytyksiä, eivätkä sen täytäntöönpano tai vaikutukset ole riippuvaisia siitä, että yhteisön toimielimet tai jäsenvaltiot ryhtyvät toimiin.<sup>17</sup>

70. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava, että kaikki lupahakemukset ja saadut tiedot ovat yleisön saatavilla ja että yleisöllä, jota hanke koskee, on mahdollisuus ilmaista kantansa ennen hankkeen aloittamista. Direktiivissä veloitetaan siis jäsenvaltiot järjestämään kuulemistilaisuus, jossa yksityisillä on oikeus ilmaista kantansa. Jos jäsenvaltio on pannut direktiivin täytäntöön siten, että sellaisten hankkeiden ympäristövaikutuksia ei arvioida, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, kansalaisilla ei ole mahdollisuutta käyttää oikeutta tulla kuulluksi. Jos jäsenvaltio on pannut direktiivin täytäntöön virheellisesti, kansalaisella ei ole oikeutta, joka sille direktiivin mukaan kuuluu. On huomautettava, että Kraaijeveld on kieltämättä osa sitä yleisöä, jota hanke koskee, koska hankkeella on esitettyjen tietojen perusteella merkittäviä vaikutuksia Kraaijeveldin liiketoiminnalle. Tämän vuoksi katson, että luettuna yhdessä 6 artiklan 2 kohdan kanssa direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa ja 4 artiklan 2 kohdassa annetaan oikeuksia yksityisille.

72. Kuten edellä on esitetty, direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille mielestäni itsenäinen velvollisuus arvioida sellaisten hankkeiden ympäristövaikutukset, jotka voivat aiheuttaa merkittäviä ympäristövaikutuksia. Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa Großkrotzenburgin voimalla koskevassa asiassa 11.8.1995 antamassaan tuomiossa todennut, että direktiivin 2 artiklassa säädetään yksiselitteinen velvollisuus huolehtia, että hankkeiden ympäristövaikutuksia arvioitaessa on noudatettava tiettyjä muotovaatimuksia. Mielestäni tästä seuraa, että 2 artiklan 1 kohdassa oleva velvollisuus on riittävän täsmällinen.

73. On harkinnanvaraista, milloin vaikutuksen katsotaan olevan merkittävä. Kyseessä ei kuitenkaan ole vapaa harkinta eikä harkinta, joka edellyttää jäsenvaltioiden lainsäädäntötoimia. Kyseessä on sitä vastoin oikeudellinen harkinta, jota voidaan täysin arvioida myöhemmässä tuomioistuinkäsittelyssä yksittäiseen hankkeeseen liittyvien todellisten olosuhteiden kannalta. Direktiivin

71. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan säännös on ehdoton ja riittävän täsmällinen, jotta yksityinen voi vedota

17 — Ks. asia C-236/92, Cava, tuomio 23.2.1994 (Kok. 1994, s. I-483, 9 ja 10 kohta).

2 artiklan 1 kohdan velvollisuudesta arvioida hankkeet tapauskohtaisesti nimittäin seuraa, että jäsenvaltioilla ei ole oikeutta panna säännöksiä täytäntöön siten, että tällaiseen arviointiin sovellettaisiin ankaraa sääntöä, jonka perusteella tietyt hankkeet jätetään yleisesti yva-menettelyn ulkopuolelle. Jäsenvaltiot voivat vahvistaa arviointia helpottavia kriteerejä, mutta ne eivät voi poistaa velvollisuutta suorittaa säädetty arviointi.

että osaa ylemmäntasoisesta yhteisön oikeudesta ei otettaisi huomioon.

77. Kraaijeveld katsoo, että asian käsittelyn aikana on esitetty kysymys yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa.

74. Tämän perusteella katson, että direktiivin 2 artiklan 1 kohdalla on välitön oikeusvaikutus.

78. Alankomaiden hallitus, Yhdistynyt kuningaskunta, Italian hallitus ja komissio ovat viitanneet yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Komissio on lisäksi esittänyt, että Alankomaiden lainsäädäntö ei ilmeisestikään estä kansallista tuomioistuinta soveltamasta yhteisön oikeutta omasta aloitteestaan kysymyksessä olevan asian kaltaisessa tapauksessa. Nederlandse Raad van State on hallintotuomioistuin, jota ei sido siviilioikeudessa sovellettava periaate, jonka mukaan tuomioistuin jättää asian rajaamisen asianosaisille.

*Soveltaminen viran puolesta?*

75. Kuten edellä on esitetty, kansallinen tuomioistuin on lopuksi kysynyt, pitääkö 2 artiklan 1 kohta asettaa kansallisen tuomioistuimen arvioinnin perustaksi, vaikka siihen ei olisikaan vedottu kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa.

79. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-430/93, Van Schijndel ja Van Veen, 14.12.1995 antamassaan tuomiossa<sup>18</sup> todennut, että kansallisen tuomioistuimen, jolla on kansallisen oikeuden mukaan mahdollisuus viran puolesta soveltaa sitovaa oikeussääntöä, on sovellettava yhteisön oikeuden säännöstä, vaikka asianosainen ei olisikaan siihen vedonnut.

76. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että kysymykseen on vastattava myöntävästi. Päinvastainen ratkaisu voisi johtaa siihen,

18 — Ks. 14 ja 15 kohta. Tuomiota ei ole vielä julkaistu oikeustauskokoelmassa.

80. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-312/93, Peterbroeck, 14.12.1995. antamasta tuomiosta<sup>19</sup> ilmenee, että yhteisön oikeussäännöllä voidaan estää sellaisen kansallisen menettelysäännön soveltaminen, jonka mukaan kansallinen tuomioistuin ei saa viran puolesta soveltaa oikeussääntöjä, joihin asianosainen ei ole vedonnut. Asia on näin, kun kansallinen oikeussääntö tekee mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi yhteisön oikeuden soveltamisen. Arvioitaessa, onko tilanne tällainen, on tuomion 14 kohdan mukaan otettava huomioon yksittäistapauksessa säännös ja yhteys, jossa se on annettu, sekä sen suhde kansallisen tuomioistuinjärjestelmän perustana oleviin periaatteisiin. Kuten komissio on esittänyt, ei ole kuitenkaan tiedossa, onko Alankomaiden prosessioikeudessa estettä sille, että kansalli-

nen tuomioistuin soveltaisi yhteisön oikeutta viran puolesta, tai missä yhteydessä tällaista sääntöä sovellettaisiin. Mielestäni ei ole riittäviä perusteita siihen, että tähän kysymykseen voitaisiin vastata tarkemmin.

81. Edellä esitetyn perusteella katson, että kansallisen tuomioistuimen neljänteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2 artiklan 1 kohdalla on välitön oikeusvaikutus ja että kansallisen tuomioistuimen, jolla on kansallisen oikeuden mukaan mahdollisuus viran puolesta soveltaa sitovaa oikeussääntöä, on sovellettava yhteisön oikeuden säännöstä, vaikka asianosainen ei olisikaan siihen vedonnut.

## Ratkaisuehdotus

82. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi Nederlandse Raad van Staten hallintolainkäytön osaston esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

- 1) Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY liitteessä II olevan 10 kohdan e alakohdan käsitettä 'kanavointi- ja tulvasuojeluhankkeet' on tulkittava siten, että siihen sisältyy vesiväylien pengertäminen.
- 2) Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY

<sup>19</sup> — Kok. 1996, s. I-4599.



liitteessä II olevaa 10 kohdan e alakohtaa on tulkittava siten, että kaikki suunnitellut vesiväylien pengertämishankkeet kuuluvat sen soveltamisalaan riippumatta siitä, onko kyseessä uuden penkereen rakentaminen, olemassa olevan penkereen siirtäminen, olemassa olevan penkereen vahvistaminen ja/tai leventäminen, penkereen korvaaminen samalle paikalle rakennettavalla penkereellä, vaikkei se olisi rakenteeltaan vahvempi tai leveämpi kuin poistettu penger, tai näiden töiden yhdistelmä.

- 3) Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY 2 artiklan 1 kohtaa ja 4 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltioiden on tutkittava, voiko liitteessä II mainituilla hankkeilla olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, ja tarvittaessa huolehdittava siitä, että vaikutukset arvioidaan direktiivin 5—10 artiklan mukaisesti.
- 4) Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY 2 artiklan 1 kohdalla on välitön oikeusvaikutus ja kansallisen tuomioistuimen, jolla on kansallisen oikeuden mukaan mahdollisuus viran puolesta soveltaa sitovaa oikeussääntöä, on sovellettava yhteisön oikeuden säännöstä, vaikka asianosainen ei olisikaan siihen vedonnut.