

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

8 päivänä tammikuuta 2004¹

1. Komissio vaatii EY 226 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY² (jäljempänä direktiivi) 4 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

2. Kantajana oleva toimitus väittää kyseisen laiminlyönnin johtuvan siitä, että toimivaltaiset viranomaiset eivät ole asianmukaisesti selvittäneet, olisiko Teramon kehätien rakennushanke³ edellyttänyt direktiivin 5–10 artiklassa tarkoitettua ympäristövaikutusten arviointia.

I Yhteisön oikeussäännöt

3. Direktiivi on ennaltaehkäisevä säännös, jonka avulla arvioidaan minkä tahansa hankkeen vaikutukset ympäristöön, ja pyritään näin välttämään pilaantuminen,⁴ joka saattaa aiheutua rakennusten tai laitosten rakentamisesta aivan kuten muunlaisestakin luontoympäristöön tai maisemaan kajoamisesta.⁵

4. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — EYVL L 174, 5.7.1985, s. 40.

3 — Hankkeen virallinen nimi on Strata Statale n. 80 del Gran Sasso d'Italia — Variante, tra Teramo e Giulianova, Lotto Zero dalla progr.va Km.ca 72+300 alla località Carecchio (jäljempänä Lotto zero).

4 — Direktiivin ensimmäisessä ja kuudennessa perustelukappaleessa painotetaan tätä tavoitetta.

5 — Direktiivin 1 artiklan 1 ja 2 kohta.

5. Direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jollei direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa säädetystä muuta johdu,⁶ 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 määritellä, että tietyntyyppiset hankkeet on arvioitava tai niille on vahvistettava arviointiperusteet tai rajat, jotka ovat tarpeen päättävässä, mitkä liitteessä II mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet arvioidaan 5–10 artiklan mukaisesti.”⁷

6 — Mainitussa kohdassa sallitaan poikkeustapauksissa direktiivin soveltamatta jättäminen.

7 — Esillä olevaan asiaan sovellettava säännös. Kyseistä kohtaa on tämän jälkeen muutettu direktiivillä 97/11/EY ja siinä säädetään seuraavaa: Jollei direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa säädetystä muuta johdu, jäsenvaltioiden on määriteltävä liitteessä II mainittujen hankkeiden osalta: a) tapauskohtaisesti selvittämällä, tai b) jäsenvaltioiden asettamien raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla, arvioidaanko tämä hanke 5–10 artiklan mukaisesti. Jäsenvaltiot voivat päättää molempien a ja b kohdassa mainittujen menettelyjen soveltamisesta.

6. Direktiivin liitteessä II olevan 10 kohdan d alakohdassa viitataan muiden kuin moottoriteiden ja moottoriliikenneteiden⁸ rakentamiseen.

II Italian oikeussäännöt

7. 22.2.1994 annetun lain nro 146⁹ 40 §:n 1 momentissa hallitus veloitettiin määrittämään 60 päivän kuluessa lain voimaantulosta ne edellytykset, arviointiperusteet ja tekniset määräykset, joiden mukaisesti direktiivin liitteessä II olevien hankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettely suoritetaan

8. Tämä laissa säädetty velvoite pantiin täytäntöön 12.4.1996 annetulla presidentin asetuksella,¹⁰ jonka 1 §:ssä säädetään Trenton ja Bolzanon alueiden osalta, että liitteissä A ja B mainittujen hankkeiden vaikutukset ympäristöön on arvioitava direktiivin sään-

8 — Liitteessä I olevassa 7 kohdassa viitataan myös ”moottoriteiden, moottoriliikenneteiden ja kaukoliikenteen rautateiden sekä pääkiitoradaltaan vähintään 2 100 metriä pitkien lentokenttien rakentamiseen”.

9 — Laki on julkaistu *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (jäljempänä GURI), Supplemento ordinario nro 52, 4.3.1994, nimellä Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1993.

10 — Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale (GURI, yleinen sarja, nro 210, 7.9.1996, s. 28).

nöksiä noudattaen tässä asetuksessa annettujen ohjeiden mukaisesti (1 momentti).

9. Niiden liitteessä B mainittujen hankkeiden, jotka sijoittuvat osittain 6.12.1991 annetulla lailla nro 394 rajattujen luonnonsuojelualueiden sisäpuolelle,¹¹ ympäristövaikutukset on aina arvioitava (4 momentti). Tässä liitteessä mainitaan infrastruktuureiden ryhmässä yli 1 500 metriä ylittävien kiertoteiden rakentaminen taajamiin tai jo olemassa olevien moottoriteiden laajentaminen neli- tai useampiakertaisiksi (7 kohdan h alakohta).

10. Silloin kun rakennustyöt sijoittuvat tässä tarkoitettujen luonnonsuojelualueiden ulkopuolelle, toimivaltaisten viranomaisten on selvitettävä 10 §:ssä tarkoitettujen sääntöjen mukaisesti ja liitteeseen D otettujen tekijöiden perusteella,¹² onko hankkeen vaikutuksia sen ominaisuuksien vuoksi pyrittävä rajoittamaan (6 momentti).

11. Edellä mainitussa 10 §:ssä säädetään selvitysmenettelystä ja edellytetään kyseisistä töistä vastaavalta yksityiseltä tai julkisoikeudelliselta oikeushenkilöltä,¹³ että tämä teettää selvityksen ja toimittaa tätä varten kuvauksen hankkeesta ja sen täsmällisestä toteuttamisaikataulusta sekä arvioi hankkeen vaikutukset ympäristöön (1 momentti). Ellei nimenomaista päätöstä ole annettu 60 päivän kuluessa, merkitsee tämä sitä, ettei selvitysmenettely ole tarpeen (2 momentti).

12. Abruzzon alueella 12.4.1996 annettu presidentin asetus pantiin täytäntöön 23.9.1997 annetulla lailla nro 112.¹⁴

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt hallinnollinen menettely

13. Komissio pyysi 11.5.1998 Italian viranomaisilta tietoja Lotto zero -hankkeesta, koska sen saamien tietojen mukaan viranomaiset eivät olleet tehneet päätöstä siitä, oliko ympäristövaikutusten arviointi suori-

11 — Legge quadro sulle aree protette (GURI, yleinen sarja, nro 292, 13.12.1991).

12 — Tämä liite koskee hankkeen ominaisuuksia (mm. hankkeen laajuus, luonnonvarojen käyttö, vahinkotapahtuman vaara, vaikutukset historialliseen ja luonnonperintöön) ja sen sijaintia (esim. luonnonvarojen laatu ja niiden uusiutumis-mahdollisuus, ympäristön sietokyky).

13 — Italialaisessa säännöksessä ja direktiivissä käytetään ilmaisua "committente" (hankkeen toteuttaja), joka puolestaan direktiivin espanjankielisessä versiossa on "maestro de obras" ja jolla tarkoitetaan 1 artiklan 2 kohdassa yksityistä hanketta varten tarvittavan luvan hakijaa tai julkista viranomaista, joka on tehnyt aloitteen hankkeesta.

14 — Bolletino Ufficiale della Regione Abruzzo, nro 17, 21.10.1997.

tettava, vaikka asiakirja hankkeen yhteensovittuvuudesta ympäröivän luonnon kanssa oli olemassa, mutta sitä ei kuitenkaan ollut toimitettu komissiolle.¹⁵

14. Pyyntöön vastattiin ja tietyt vastaajana olevan tasavallan viranomaisista toimittivat komissiolle asiakirjoja,¹⁶ joissa selvitettiin, että rakennustöissä oli kyse kaksikaistaisen, 10,50 metriä leveän ja pituudeltaan määriteltävättömän moottoritien rakentamisesta siten, että yksi sen haaroista kulkee Teramon kaupungin alueen läpi ja Trodino-jokilaakson oikealla rannalla 5 440 metrin matkalla, josta 2 260 metriä siltarakennelmilla ja 930 metriä tunnelissa.

15. Abruzzon alueella 15.11.1999¹⁷ annetussa asetuksessa nro 25/99 katsottiin, että hanke ei haitannut ympäröivää luontoa, koska se ei ulottunut niille suojelualueille, joita tarkoitetaan laissa nro 394/91 ja aluelaisissa nro 38/96,¹⁸ ja ettei sen ympäristövaikutuksia tämän johdosta tarvitse arvioida.

15 — Kyse on vastaajana olevan jäsenvaltion tekemästä tutkimuksesta, josta tehtiin selkoa vastauksessa ja jonka ensimmäinen sivu toimitettiin myöhemmin yhteisöjen tuomioistuimelle sen vaatimuksesta (alueasetuksen nro 25/99 liitteenä oleva selonteko).

16 — Italian pysyvän edustuston 23.7.1998, 26.5.1999, 2.6.1999 ja 6.9.1999 sekä 16.6.2000 toimittamat kirjeet (asiakirjat nro 2–7), ympäristöministeriön 3.12.1998 ja 29.9.1999 toimittamat kirjeet (asiakirjat nro 8–9) ja Abruzzon alueen asiamiehen 20.8.1999 ja 11.10.1999 toimittamat kirjeet (asiakirjat nro 10–11).

17 — Vastauksen liitteenä oleva asiakirja nro 1.

18 — Legge quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino parco d'Europa, 21.6.1996 (*Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo*, nro 12, 28.6.1996).

16. Italian pysyvä edustusto toimitti 16.6.2000 komissiolle ympäristöministeriön 30.5.2000 päivämäärän kirjeen,¹⁹ jossa todettiin, että edellä mainittu päätös tehtiin sen jälkeen kun oli saatu ympäristövaikutusten arviointia käsittelevän aluekomitean puoltava lausunto.²⁰ Tässä lausunnossa, jota ei ollut toimitettu komissiolle, viitattiin puolestaan tieinsinöörin hyväksyvään kantaan, vaan ei kuitenkaan millään tavoin edellä mainittuun alueasetukseen.

17. Sen jälkeen kun Italian viranomaisille oli annettu mahdollisuus esittää huomautuksensa,²¹ jotka eivät kuitenkaan vakuuttaneet komissiota,²² se lähetti niille 18.6.2001 perustellun lausunnon,²³ jossa Italian viranomaisille ilmoitettiin, että koska ne eivät olleet selvittäneet sitä, edellyttivätkö kyseessä olevat, direktiivin liitteessä II mainitut, rakennustyöt direktiivin 5–10 artiklassa tarkoitettujen arvioinnin suorittamista, ne olivat jättäneet noudattamatta direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

18. Tämän lisäksi tietyt Lotto zero -hankkeen toteuttamista koskevat hallintotoimet

19 — Vastauksen liitteenä oleva asiakirja nro 7.

20 — Nro 3/76, 22.10.1999.

21 — Kanteen liitteenä oleva, 24.10.2000 päivätty kirjelmä, asiakirja nro 12.

22 — Italian pysyvän edustuston 26.12.2000 päiväämä kirjelmä, jolla toimitettiin julkisista rakennustöistä vastaavan ministeriön muistio (asiakirja nro 13), ja 5.1.2001 päiväämä kirjelmä, jolla toimitettiin pääministerin muistio sekä Abruzzon paikallishallinnon muistio (asiakirja nro 14).

23 — Kanteen liitteenä oleva asiakirja nro 16.

oli riitautettu Associazione Italia Nostra-Onlus -nimisen yhdistyksen ja Associazione Italiana per il World Wildlife Fund (WWF) toimesta Tribunal amministrativo regionale della Laziossa, joka hylkäsi 21.6.2000 antamallaan tuomiolla vaatimuksen asian käsittelyn lykkäämiseksi.²⁴ Tähän mennessä ei ole esitetty selvitystä siitä, onko asia nyt ratkaistu lopullisesti pääasiakysymysten osalta.

IV Osapuolten väitteet ja oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa

19. Komissio nosti 14.3.2002 nyt käsiteltävänä olevan kanteen, jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan perustellussa lausunnossa esitetystä syistä, että Italian tasavalta ei ole noudattanut yhteisön oikeutta. Jäsenvaltio vastustaa tätä väitettä.

20. Kantajana oleva toimielin väittää, että Italian viranomaisilla oli direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ja 12.4.1996 annetun presidentin asetuksen 1 §:n 6 momentin nojalla velvollisuus selvittää Lotto zero -tieosuuden rakentamisen ympäristövaikutukset. Se katsoo lisäksi, että alueasetuksessa nro 25/99 omaksuttu päätös olla teettämättä arviota hankkeen vaikutuksista ympäröivään luontoon on puutteellisesti perusteltu.

21. Vastajana oleva hallitus toteaa, että hanketta koskeva selvitys on suoritettu ja että hallintoviranomainen voi tehdä päätöksensä hiljaisesti perusteita esittämättä. Tämän lisäksi edellä mainitussa asetuksessa olevaa päätöstä on sen mukaan joka tapauksessa pidettävä perusteltuna, koska siinä viitataan ympäristövaikutusten arviointia suorittavan aluekomitean lausuntoon.

22. Komissio vastaa tähän, että se moittii Italian viranomaisia ainoastaan siitä, että ne eivät ole selvittäneet, edellyttivätkö hankkeen erityispiirteet sen ympäristövaikutusten arviointia. Tämä laiminlyönti käy komission mukaan ilmi siitä, että asetus nro 25/99 on puutteellisesti perusteltu.

24 — Vastauksen liitteenä olevat asiakirjat nro 2 ja 3. Välipäätöksen perusteet ovat seuraavat: ” — yleishyödyllisten töiden soveltuvuutta maisemaan ja ympäristöön koskevan arvioinnin osalta ympäristönsuojelusta vastaavien viranomaisten päätökset eivät näytä olevan kanteessa väitetyllä tavalla lainvastaisia; — — ympäristövaikutusten arviointi on rakennustöiden toteuttamista koskevan hankkeen tyyppi huomioon ottaen suoritettu 12.4.1996 annetun presidentin asetuksen 1 §:n 4 ja 5 momentissa säädettyjä menettelyjä noudattaen; — — tieverkon rakennustöiden ympäristövaikutukset voidaan perustella yleisen edun mukaisella pakottavalla tarpeella rajoittaa Teramon kaupungin keskustan ympäristöliikennettä ja turvata näin ympäristöolosuhteet ja alueen turvallisuus ihmisten terveyden kannalta.”

23. Italian hallitus ei ole vastannut näihin väitteisiin. Kumpikaan asian osapuolista ei ole vaatinut suullisen käsittelyn toimittamista.

24. Yhteisöjen tuomioistuin esitti asianosaisille kysymyksiä, joiden vastaukset saatiin sen jälkeen, kun ne oli käännetty 27.10. ja 3.11.2003. Vastausten tarkastelun jälkeen osasto päätti 19.11.2003, ettei asiassa tarvitse toimittaa suullista käsittelyä.

V Kanteen kohteena olevan jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämisen arviointi

25. Direktiivillä pyritään siihen, että kaikkien sellaisten hankkeiden, jotka saattavat vakavasti vaarantaa ympäristön, ympäristövaikutukset on arvioitava ennen kuin hankkeille myönnetään lupa.²⁵ Toisistaan on kuitenkin syytä pitää erillään kaksi eri vaihetta. Ensimmäisessä on kyse sen selvittämisestä, voiko suunnitelluilla rakennustoilla olla merkittäviä vaikutuksia ympäröivään luontoon, kun taas toisessa siitä, että tällaiset vaikutuksen arvioidaan direktiivin 5–10 artiklan säännösten mukaisesti.²⁶

26. On olemassa hankkeita, joiden oletetaan suoraan lain nojalla aina vaikuttavan olennaisella tavalla ympäristöön, mikä edellyttää poikkeuksetta sitä, että niiden ympäristövaikutuksia rajoitetaan. Tällaiset hankkeet, joi-

hin viitataan direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa, on otettu direktiivin liitteeseen I.

27. Muiden hankkeiden vaikutukset eivät sitä vastoin ole niin selviä, minkä vuoksi direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus päättää siitä, onko tällaiset hankkeet alistettava 5–10 artiklassa tarkoitettuun menettelyyn. Näin liitteessä II mainittujen hankkeiden osalta. Tähän luetteloon yhteisön jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet hankkeet, jotka on arvioitava, määritellen ne tyypeittäin, vahvistaen tarkasti arviointiperusteet tai ne rajat, joita tätä koskevaa ratkaisua tehtäessä on noudatettava muita menetelmiä sovellettaessa.²⁷ Jäsenvaltiot voivat toteuttaa tämän joko antamalla soveltamisalaltaan yleisen säädöksen tai tarkentamalla hallintotoimella lainsäädännössä vahvistettuja arviointiperusteita.

28. Jäsenvaltioilla on tietty harkintamarginaali siitä päättäessään, mitkä liitteeseen II otetuista töistä edellyttävät ympäristövaikutusten arviointia. Tätä mahdollisuutta rajoittaa kuitenkin direktiivin 2 artiklan 1 kohta, jossa määritellään direktiivin perustavoite siten, että hankkeet, joilla voi olla olennaisia

25 — Ks. asia C-435/97, WWF ym., tuomio 16.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5613, 45 kohta).

26 — Julkisasiainministeriö Geelhoeft on suorittanut tämän erottelun asiassa C-24/99, komissio v. Saksa, 12.7.2001 antamassaan ratkaisuehdotuksessa. Asia poistettiin rekisteristä tuomiola julistamatta 18.2.2002 tehdyllä päätöksellä.

27 — Tämä vaihtoehto perustuu direktiivin 4 artiklan 2 kohtaan ja yhteisöjen tuomioistuin viittaa siihen em. asiassa WWF ym. antamassaan määräyksessä, 42 ja 43 kohta.

vaikutuksia ympäristöön, on aina voitava saattaa arvioinnin kohteeksi.²⁸

29. Ensimmäisessä tapauksessa, jossa säännöksen yleistä soveltamisalaa rajataan, on abstraktien säännösten soveltamisvaiheessa selvitettävä, onko hanke ominaisuuksiltaan sellainen, että se vaikuttaa merkittäväällä tavalla luontoympäristöön.²⁹ Tällaisissa tapauksissa palataankin pääsääntöön, jonka mukaan ennen hankkeen hyväksymistä sen vaikutukset on arvioitava, jos ne ovat merkityksellisiä.

30. Italian lainsäädännössä on omaksuttu samantyyppinen ratkaisu ryhmittelemällä hankkeet niiden sisällön ja sijoituspaikan mukaan. Jotkut hankkeet³⁰ alistetaan suoraan vaikutusten arviointiin, toiset sitä vastoin ainoastaan silloin, kun sitä pidetään

suotavana sen jälkeen kun hankkeen vaikutukset ympäristöön on voitu todeta.³¹ Kyseessä oleva tienrakennushanke kuuluu näihin jälkimmäisiin.

31. Kuten komissio on painottanut vastinekirjelmässään, keskustelu voidaan tämän vuoksi rajoittaa siihen, ovatko Italian toimivaltaiset viranomaiset analysoineet Lotto zero -hankkeen ominaisuudet selvittääkseen ympäristölle aiheutuvat vahingot, ja ovatko ne, mikäli hanke sitä edellyttää, alistaneet sen hyväksymisen ensin suoritettavalle ympäristövaikutusten arvioinnille.

32. Valvonta on ”muodollisesti” suoritettu, koska 15.11. annetussa alueasetuksessa nro 25/99 määrätään, ettei hankkeen vaikutuksia ole arvioitava, koska se ei kohdistu suojelualueeseen ja koska ympäristövaikutuksia arvioiva aluekomitea oli antanut 22.10. pidetyssä istunnossaan hankkeelle puoltavan lausunnon. Tämän toimitelimen kanta ja asetus³² ovat kuitenkin hyvin lyhytsanaisia, niissä viitataan ainoastaan tiensinöörin 6.7. antamaan puoltavaan lausuntoon nro 8634,

28 — Ks. asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5403, 50 kohta); asia C-301/95, komissio v. Saksa, tuomio 22.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6135, 45 kohta); em. asia WWF, tuomion 36 kohta ja asia C-392/96, komissio v. Irlanti, tuomio 21.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5901, 64 kohta).

29 — Em. asiassa Kraaijeveld ym. yhteisöjen tuomioistuin totesi, että silloin kun jäsenvaltiot ylittävät edellä tarkoitetun harkintamarginaalinsa eikä kansallisia säännöksiä näin voida soveltaa, jäsenvaltion viranomaisten on toimivaltansa rajoissa ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että hankkeet tutkitaan ja selvitetään niiden mahdolliset vaikutukset ympäristöön (tuomion 59–61 kohta ja tuomiolauselman 3 kohdan c alakohhta). Samasta syystä silloin, kun tätä valtaa käytetään abstraktisti tiettyjen hankeryhmien osalta, on välttämätöntä varmistaa kussakin tapauksessa, voivatko suunnitellut työt vaikuttaa vakavalla tavalla ympäristöön.

30 — Presidentin asetuksen liitteessä B mainitut hankkeet, jotka sijaitsevat osittain luonnonsuojelualueilla (asetuksen 1 §:n 4 momentti).

31 — Liitteessä B mainitut, suojelualueiden ulkopuolelle sijoittuvat hankkeet (1 §:n 6 momentti).

32 — Komitean kokouksen pöytäkirjassa todetaan ainoastaan, että komitea antaa puoltavan lausunnon tiensinöörin ilmoittamia perusteluja seuraten (kantteen liite nro 7, toinen sivu, viimeinen virke).

jota ei myöskään ole perusteltu³³ sen enempää kuin kyseistä hallintopäätöstä taikka komitean lausuntoa.

33. Tämä asiakirja, jonka vastaajana oleva jäsenvaltio on toimittanut vastaukseksi yhteisöjen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin, ei ole lausunto kyseessä olevan julkisen rakennushankkeen vaikutuksista ympäristöön. Kuten asiakirjasta voidaan havaita, kyse on luvasta, joka koskee puhtaasti sellaisia veden käyttöön liittyviä päämääriä,³⁴ jotka johtuvat Tordino-joen ylitämisen ja siltojen rakentamisen edellyttämistä töistä jokilaaksoon.

34. Kanteeseen annetun vastauksen liitteenä ei ole tieinsinöörin lausunto, johon aluekomitean päätöksessä viitataan, vaan ERM Italia S.r.l. -nimisen yrityksen joulukuussa 1997 suorittama selvitys hankkeen yhteensovituudesta ympäröivän luonnon kanssa.

35. Edellä esitettyjen huomioden perusteella voidaan todeta, että Italian tasavalta on syyllistynyt komission väittämällä tavalla jäsenyysveloitteidensa laiminlyöntiin, kun se ei ole selvittänyt, olisiko Teramoon rakennettavaa tietä koskeva hanke edellyttä-

nyt ympäristövaikutusten arviointimenettelyn suorittamista.

36. Hallintopäätös, jossa kielletään se, että tietty hanke aiheuttaisi ominaispiirteidensä vuoksi haitallisia vaikutuksia luontoympäristöön, on perusteltava.³⁵ Edellä jo mainitun pääsäännön mukaan kaikkien hankkeiden laajuus on selvitettävä ennen luvan myöntämistä niin, että jos tietty toimenpide jää tämän vaatimuksen ulkopuolelle vaarattomuutensa vuoksi, on esitettävä syyt, joiden vuoksi näin on todettu. Ympäristönsuojelulla on tällä hetkellä erittäin tärkeä asema yhteisön politiikoissa.³⁶ Jäsenvaltioilla on tämän lisäksi ratkaiseva vastuu ympäristöky-symyksissä.³⁷ Kansalaisilla on oikeus vaatia ympäristön kunnioitusta³⁸ Euroopan unio-

35 — Koska tässä tapauksessa on olemassa nimenomainen hallintotoimi (asetus nro 25/99), ei ole tarpeen käsitellä hallintoviranomaisen vaikenemista, johon vastaajana oleva hallitus vetoaa vastauksessaan. Ratkaisuehdotuksessa tämän jälkeen esitetyistä syistä vaikuttaa ilmeiseltä, että vaikenemista ei voida hyväksyä vastaukseksi direktiivillä perustetussa järjestelmässä, kun on kyse sellaisen selvityksen suorittamatta jättämisestä, joka koskee hankkeen ympäristövaikutusten arviointia.

36 — Ympäristön merkitys nähdään jo EY:n perustamissopimuksesta, jossa on ollut Euroopan yhtenäisasiakirjan vahvistamisen jälkeen nimenomainen osasto (kolmannessa osassa oleva XIX), jolla pyritään ympäristön suojeluun ja parantamiseen, ihmisten terveyden suojeluun sekä luonnonvarojen harkittuun ja järkevään käyttöön (174 artiklan 1 kohta).

37 — Ks. Saksan liittotasavallan perustuslain 20a §; Espanjan perustuslain 45 §:n 2 momentti; 17.7.1919 annetun Suomen hallitusmuodon 14a §; Kreikan perustuslain 24 §:n 1 momentti; Alankomaiden kuningaskunnan perustuslain 21 § ja Portugalin tasavallan perustuslain 9 §:n e alakohta.

38 — Espanjan perustuslain 45 §:n 1 momentissa tunnustetaan oikeus elää asunmukaisessa ympäristössä. Vastaavasti säädetään myös Portugalin perustuslain 66 §:ssä. Ruotsissa 24.11.1994 annetun lain toisessa luvussa olevan 18 §:n 3 momentissa säädetään, että kaikilla on oikeus luontoon.

33 — Vastaajana olevan hallituksen väite, jonka mukaan perustelujen puutteellisuutta koskeva väite on uusi, ei ole perusteltu, koska väite on esitetty komission perustellun lausunnon 11–12 kohdassa.

34 — Ilmaisu toistuu useita kertoja asiakirjassa.

nin perusoikeuskirjan³⁹ 37 artiklan mukaan. Tässä artikkelissa taataan ympäristön suojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen siten, että kaikkien sellaisten toimenpiteiden olennaiset osatekijät, jotka poikkeavat ympäristön suojeluun tähtäävistä päämääristä, on voitava perustella asianmukaisesti julkisen vallan käyttöön liittyvillä syillä tai sillä, että kyse on välineestä, jonka avulla toimenpiteen vaikutusten valvonta helpottuu.

37. Italian lainsäädännössä, jolla direktiivi pannaan täytäntöön, veloitetaan perustelemaan päätökset. Tietyn hankkeen jättäminen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuuden ulkopuolelle riippuu töiden ominaisuuksista ja sijainnista 12.4.1996 annetun presidentin asetuksen liitteeseen D otettujen kriteerien ja perusteiden mukaisesti. Päätös on perusteltava näihin kriteereihin ja perusteisiin nimenomaisesti tukeutuen.

38. Viittaus voidaan kyllä hyväksyä perusteluksi silloin kun päätöksen tekevä elin omaksuu arvioinnin suorittaneen tai lausunnon antaneen elimen kannan, jos seuraavat kaksi edellytystä täyttyvät: ensiksi se, että toisen omaksumasta kannasta käyvät ilmi sen perustelut, ja toiseksi se, että kannan on omaksunut sellainen elin tai henkilö, jonka tehtävänä on tehdä selvityksiä, antaa neuvoja tai tietoja toimivaltaiselle viranomaiselle päätöksen tekemistä varten, ja että se auttaa sitä päätöksenteossa. Ainoastaan tällä tavoin voidaan taata päätöksenteon objektiivisuus ja yleisen edun toteutuminen siinä. Ei siis riitä,

että on saatu mikä tahansa lausunto keneltä tahansa olosuhteissa, joita ei tunneta.

39. Esillä olevassa asiassa ei täyty perusteluvelvollisuutta koskeva vaatimus. Alueasetuksesta nro 25/99 ja ympäristövaikutuksia arvioivan aluekomitean lausunnosta puuttuu itsenäinen päättely. Asetuksessa viitataan komitean lausuntoon, jossa taas puolestaan viitataan tieinsinöörin lausuntoon, jossa, kuten jo edellä on todettu, käsitellään toista kysymystä, eli Tordino-joen ylittämiseen liittyvää lupaa ja tämän joen uomaan rakennettavien siltojen rakennus-
toita.

40. Tällaisia puutteita ei riitä poistamaan sellainen ympäristöselvitys, josta vastaajana oleva valtio on tehnyt selkoa vastauksessaan kanteeseen ja jonka ensimmäinen sivu on liitetty yhteisöjen tuomioistuimelle toimitettuihin asiakirjoihin. Kyse ei ole aluekomitean tarkoittamasta asiakirjasta eikä sillä näin ole voinut olla sitä käytettävissään kantaansa muodostaessaan. Selvitystä ei myöskään ole suoritettu sellaisten julkisten elinten lukuun, joiden tehtäviin se kuuluu, vaan sellaisen yksityisen yksikön lukuun, joka ei osallistu hankkeeseen (ERM Italia s. r. l.). Sen välillä, että perustelut on esitetty viittauksella tai että päätökselle haetaan jälkikäteen tukea, on suuri ero.

41. Italian viranomaiset eivät siis ole todellisuudessa suorittaneet edellytettyjä selvityksiä

loppuun saakka, koska perustelematon selvitys vastaa selvityksen puuttumista.

den välittömän oikeusvaikutuksen ja ensisijaisuuden periaatteiden ⁴¹ nojalla.

42. Ennen ratkaisuehdotuksen esittämistä on asianosaisten väitteiden johdosta tehtävä kaksi tarkennusta.

44. Toiseksi on tarkennettava, että jäsenyyssoveltoitteiden laiminlyöntiä arvioitaessa merkitystä ei ole sillä, että viranomainen, jonka tehtävänä on taata yhteisön oikeussääntöjen soveltaminen, on sellainen itsenäinen paikallisviranomais, joka on riippumaton vastaajana olevan jäsenvaltion keskusvallasta. ⁴²

43. Se, että Lombardian Tribunale amministrativo regionalella on vireillä oikeudenkäynti, jossa on riitautettu tiettyä Lotto zero -hanketta koskevia hallintotoimia, kuten alueasetus nro 25/99, ei estä sitä, että yhteisöjen tuomioistuin käyttää tuomiovaltaansa, koska näiden lainkäyttöelinten tehtävät eivät mene päällekkäin. Yhteisöjen tuomioistuin selvittää sen, ovatko Italian viranomaiset noudattaneet kyseessä olevan hankkeen osalta direktiivissä niille asetettuja velvoitteita, ja mikäli eivät ole, todeta se. Italian tuomioistuimen tehtävänä on lausua siitä, onko toimi, joka on saatettu sen käsiteltäväksi, kansallisten, yhteisön oikeussäännön täytäntöönpanneiden oikeussääntöjen mukainen, ja tarvittaessa kumota toimi. Kansallisten säännösten ja yhteisön oikeussäännösten välillä mahdollisesti vallitsevaa ristiriitaa ei voida välttää, mutta tällaisessa tilanteessa kansallinen tuomioistuin voi esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen säännösten tulokinnasta, mikä merkitsee sitä, että vastaajana olevan jäsenvaltion direktiivin vastaisia oikeussääntöjä ei sovelleta ⁴⁰ yhteisön oikeu-

45. Kaikesta edellä esitetystä voidaan johtaa, että Italian tasavalta on syylistynyt jäsenyyssoveltoitteidensa noudattamatta jättämiseen, kuten komissio on väittänyt, minkä vuoksi kanne on hyväksyttävä.

VI Oikeudenkäyntikulut

46. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen ⁴³ 69 artiklan 2 kohdan mukaan vastaajana oleva jäsenvaltio on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

40 — Ks. asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978 (Kok. 1978, s. 629, Kok. Ep. IV, s. 73).

41 — Ks. asia 26/62, Van Gend & Loos, tuomio 5.2.1963 (Kok. 1963, s. 1, Kok. Ep. I, s. 161) ja asia 6/64, Costa v. E. N. E. L., tuomio 15.7.1964 (Kok. 1964, s. 1141, Kok. Ep. I, s. 211). Direktiivien välittömän vaikutuksen osalta asia 8/81, Becker, tuomio 19.1.1982, s. 53, Kok. Ep. VI, s. 295).

42 — Ks. asia C-180/97, Regione Toscana v. komissio, tuomio 1.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5245, 7 kohta), johon viitataan kanteen 45 kohdassa.

43 — Konsolidoitu teksti, EYVL 2003, C 193, s. 1.

VII Ratkaisuehdotus

47. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

- 1) hyväksyy kanteen ja toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY 4 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska Regione d'Abruzzo ei ole selvittänyt, edellyttääkö Teramon kehätien rakennushanke (Strata Statale n. 80 "Gran Sasso d'Italia" — Variante, tra Teramo e Giulianova, Lotto Zero dalla progr.va Km.ca 72+300 alla località Cartecchio), joka kuuluu direktiivin liitteessä II mainittuihin hankkeisiin, ympäristövaikutusten arviointia tämän yhteisön säännöksen 5–10 artiklassa tarkoitetulla tavalla;
- 2) velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.