

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

3 päivänä maaliskuuta 2011*

Asiassa C-50/09,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 4.2.2009,

Euroopan komissio, asiamiehinnään P. Oliver, C. Clyne ja J.-B. Laignelot, prosessi-osoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Irlanti, asiamiehenään D. O'Hagan, avustajinaan G. Simons, SC, ja D. McGrath, BL, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano sekä tuomarit J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič ja M. Berger (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Mazák,
kirjaaja: hallintovirkamies N. Nanchev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 24.6.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että koska Irlanti
 - ei ole saattanut tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40), sellaisena kuin se on muutettuna 3.3.1997 annetulla neuvoston direktiivillä

97/11/EY (EYVL L 73, s. 5) ja 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY (EUVL L 156, s. 17; jäljempänä direktiivi 85/337), 3 artiklaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä

- ei ole huolehtinut siitä, että silloin, kun Irlannin kaavoitusviranomaisilla ja Environmental Protection Agencyllä (ympäristönsuojeluvirasto) on kummallakin päätösvaltaa tietyn hankkeen osalta, tämän direktiivin 2–4 artiklassa säädettyjä edellytyksiä noudatetaan täysimääräisesti, ja
- on jättänyt purkutyöt sen lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, jolla tämä direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä

se on jättänyt noudattamatta tämän direktiivin mukaisia velvoitteitaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

- 2 Direktiivin 85/337 1 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

hankkeella:

- rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista,

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

--

luvalla:

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

3. Toimivaltaisten viranomaisten on oltava jäsenvaltioiden tämän direktiivin perusteella syntyneiden veloitteiden toteuttamista varten nimeämiä.”

- 3 Direktiivin 2 artiklan 1–2 a kohdassa säädetään seuraavaa:

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

2. Ympäristövaikutusten arviointi voidaan liittää jäsenvaltioissa voimassa oleviin hankkeita koskeviin lupamenettelyihin tai, jos se ei ole mahdollista, muihin menettelyihin tai tämän direktiivin tavoitteen täyttämiseksi perustettaviin menettelyihin.

2 a. Jäsenvaltiot voivat huolehtia siitä, että yhdellä menettelyllä täytetään [tämän direktiivin ja] ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24 päivänä syyskuuta 1996 annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY vaatimukset – –.”

4 Saman direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

- ihmisiin, eläimiin ja kasveihin;
- maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan;
- kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön;
- ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa luetelmakohtassa mainittujen tekijöiden vuorovaikutukseen.”

5 Direktiivin 85/337 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

2. Jollei direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa säädetystä muuta johdu, jäsenvaltioiden on 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 5–7 artikla koskevat arviointimenettelyssä hankittavia tietoja ja suoritettavia kuulemisia. Sen 5 artikla koskee tietoja, jotka hankkeen toteuttajan on toimitettava, 6 artikla velvollisuutta kuulla yhtäältä ympäristöasioista vastaavia viranomaisia ja toisaalta yleisöä, ja 7 artiklassa on kyse rajat ylittäviin hankkeisiin liittyvästä velvollisuudesta toimittaa tietoja toiselle kyseessä olevalle jäsenvaltiolle. Direktiivin

8 artiklassa säädetään, että toimitettujen kuulemisten tulokset ja saadut tiedot on otettava huomioon lupamenettelyssä.

- 7 Direktiivin 9–11 artikla, joissa säädetään lupamenettelyssä annettavasta päätöksestä, koskevat yleisölle tiedottamista ja asianomaisille jäsenvaltioille ilmoittamista, liikesalaisuuden suoja teollisoikeudet mukaan lukien, siihen yleisöön kuuluvien, jota asia koskee, oikeutta saattaa asia tuomioistuimen tutkittavaksi sekä jäsenvaltioiden ja komission välistä tietojen luovuttamista.

- 8 Direktiivin 85/337 12 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin se oli alkuperäisessä muodossaan, jäsenvaltiot veloitettiin toteuttamaan direktiivin säännösten noudattamisen edellyttämät toimenpiteet 3.7.1988 mennessä. Direktiivillä 97/11 säädetty muutokset oli pantava täytäntöön 14.3.1999 mennessä ja direktiivillä 2003/35 säädetty muutokset 25.6.2005 mennessä.

Kansallinen säännöstö

Kaavoittamisesta ja kehittämisestä vuonna 2000 annettu laki

- 9 Kaavoittamisesta ja kehittämisestä vuonna 2000 annetussa laissa (Planning and Development Act 2006), sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 2006 strategisesta infrastruktuurista annetulla lailla (Strategic Infrastructure Act 2006) (jäljempänä PDA), säädetään niiden lupien myöntämisessä sovellettavista säännöistä, jotka koskevat

suurinta osaa direktiivin 85/337 liitteissä I ja II mainituista hankeryhmistä. Tiettyjen hankkeiden osalta paikallisviranomaisen myöntää PDA:ssa tarkoitettun luvan, jonka nimi on maankäyttölupa, ja se on ainoa lupamuoto, jota hankkeen toteuttamiselta vaaditaan. Tässä tapauksessa PDA:ssa säädetään, että paikallisviranomaisten päätöksestä lupa-asiassa voidaan valittaa An Bord Pleanálaan (kansallinen kaavoituselin, jäljempänä ABP).

- 10 PDA:n X osa, jossa ovat sen 172–177 §, koskee ympäristövaikutusten arviointia. Sen 176 §:ssä säädetään, että ympäristövaikutusten arviointia edellyttävistä hankkeista säädetään asetuksella. Sen 172 §:ssä säädetään, että hankkeita, joista säädetään 176 §:n nojalla annetulla asetuksella, koskeviin maankäyttölupahakemuksiin on liitettävä ympäristövaikutuksia koskeva ilmoitus. Sen 173 §:n mukaan silloin, kun kaavoitusviranomaisen käsiteltäväksi on saatettu lupahakemus, jota varten sille on annettu ilmoitus hankkeen ympäristövaikutuksista, tämän viranomaisen ja valitusasteena ABP:n on otettava tämä ilmoitus huomioon. Sen 177 §:ssä säädetään, että ilmoitukseen sisällytettävistä tiedoista säädetään asetuksella.
- 11 PDA:n soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä säädetään kaavoittamisesta ja kehittämisestä vuonna 2001 annetussa asetuksessa (Planning and Development Regulations 2001), sellaisena kuin se on muutettuna muun muassa PDA:n 176 ja 177 §:n nojalla kaavoittamisesta ja kehittämisestä vuonna 2008 annetulla asetuksella (jäljempänä PDR).
- 12 PDR:n toinen osa koskee hankkeita, jotka on vapautettu ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta. Sen 6 §:ssä viitataan tämän osalta asetuksen liitteeseen 2, jossa mainitussa ryhmässä 50 on kyse ”rakennuksen tai muun rakenteen” purkamisesta.

PDR:n 9 ja 10 §:ssä säädetään edellytyksistä, joiden vallitessa arviointivelvollisuudesta lähtökohtaisesti vapautetulle hankkeelle on kuitenkin hankittava lupa.

- 13 PDR:n kymmenes osa koskee ympäristövaikutusten arviointia. Sen 93 §:ssä, luettuna yhdessä asetuksen liitteen 5 kanssa, määritellään niiden hankkeiden ryhmät, joilta tällaista arviointia edellytetään. PDR:n 94 §:ssä, jossa luetellaan tiedot, jotka on otettava ympäristövaikutuksista tehtävään ilmoitukseen, säädetään seuraavaa:

”Ympäristövaikutuksia koskevassa ilmoituksessa on oltava

- a) liitteessä 6 olevassa 1 kohdassa mainitut tiedot

- b) liitteessä 6 olevassa 2 kohdassa mainitut tiedot silloin, kun
 - i) tiedoilla on merkitystä tietyissä lupamenettelyn vaiheessa ja hankkeen tai hanketyypin erityispiirteiden sekä niiden ympäristötekijöiden kannalta, joihin hanke saattaa vaikuttaa

 - ii) ilmoitusta tekevä henkilö tai tekevät henkilöt voidaan vallitsevan tietämyksen ja sovellettavien arviointimenetelmien perusteella kohtuudella velvoittaa koostamaan nämä tiedot

c) yleiskielellä laadittu yhteenveto a ja b kohdassa edellytetyistä teknisistä tiedoista.”

- 14 PDR:n liitteessä 6 on tarkemmat määräykset tiedoista, jotka on otettava ympäristövaikutuksia koskevaan ilmoitukseen. Tässä liitteessä olevan 2 kohdan b alakohdassa määrätään, että siinä on oltava

”kuvaus niistä ympäristötekijöistä, joihin esitetyllä hankkeella saattaa olla huomattavia vaikutuksia, mukaan lukien etenkin

- ihmiset, eläinkunta, kasvikunta

- maaperä, vesi, ilma, ilmasto, maisema

- aineellinen omaisuus, mukaan lukien rakennustaiteellinen perintö ja arkeologiset kohteet sekä kulttuuriperintö

- edellä mainittujen tekijöiden välinen vuorovaikutus”.

- 15 DPR:n 108 §:n mukaan kaavoitusviranomaisen on tarkistettava se, että ympäristövaikutuksia koskevassa ilmoituksessa olevat tiedot ovat asetuksen vaatimusten mukaiset.

Ympäristönsuojeluviraston perustamisesta vuonna 1992 annettu laki

- 16 Ympäristönsuojeluviraston perustamisesta vuonna 1992 annetulla lailla (Environmental Protection Agency Act 1992, jäljempänä EPAA) otettiin muun muassa käyttöön uusi yhtenäistetty järjestelmä pilaantumisen ehkäisemiseksi säätämällä lukuisiin eri teollisuuden aloihin kohdistuvasta velvollisuudesta hankkia ympäristönsuojeluviraston lupa. Kun kyse on uudesta toiminnasta ja/tai siihen liittyy uuden rakentamista, on tälle myös hankittava PDA:ssa tarkoitettu maankäyttölupa.
- 17 EPAA:n 98 §:ää, jossa kaavoitusviranomaisia kiellettiin ottamasta huomioon pilaantumisriskeihin liittyviä seikkoja maankäyttölupahakemuksen tutkinnassa, muutettiin PDA:n 256 §:llä siten, että vaikka nämä viranomaiset eivät saa liittää myös ympäristönsuojeluviraston lupaa edellyttävälle toiminnalle myöntämiinsä lupiin pilaantumista aiheuttavien päästöjen vähentämiseen tähtäviä vaatimuksia, ne voivat kuitenkin tarvittaessa evätä maankäyttöluvan ympäristöllisistä syistä. Tässä asetuksen muutuksessa 98 §:ssä säädetään siitä, että kaavoitusviranomaiset voivat pyytää ympäristönsuojeluviraston lausuntoa erityisesti ympäristövaikutuksia koskevasta ilmoituksesta. Ympäristönsuojeluvirasto ei kuitenkaan ole velvollinen noudattamaan tätä pyyntöä.
- 18 Ympäristönsuojeluvirastosta vuonna 1994 annetussa asetuksessa (Environmental Protection Agency (Licensing) Regulations 1994, jäljempänä EPAR) säädetään, että ympäristönsuojeluvirasto voi antaa lupahakemuksen tiedoksi kaavoitusviranomaiselle. Viimeksi mainittu ei kuitenkaan ole velvollinen vastaamaan tähän tiedonantoon.

Kansallisista muinaismuistoista vuonna 1930 annettu laki

- 19 Kansallisista muinaismuistoista vuonna 1930 annetussa laissa (National Monuments Act 1930, jäljempänä NMA) säädetään ”kansallisiksi muinaismuistoiksi” luokiteltujen, kulttuurisesti tärkeimpien irlantilaisten arkeologisten kohteiden suojelusta. Lakia muutettiin vuonna 2004 annetulla lailla (National Monuments (Amendment) Act 2004) niiden vaatimusten keventämiseksi, joita aikaisemmalla lainsäädännöllä oli asetettu esityksille, joilla pyrittiin muuttamaan kansallisia muinaismuistoja tai siirtämään ne.
- 20 NMA:n 14 §:ssä ympäristö-, kulttuuriympäristö- ja paikallishallintoministerille (jäljempänä ministeri) annetaan harkintavaltaa niiden päätösten osalta, joiden nojalla kansallinen muinaismuisto voidaan hävittää. Kun kansallinen muinaismuisto löydetään sellaista tienrakennushanketta toteutettaessa, josta on tehty ympäristövaikutusten arviointi, NMA:n 14 A §:ssä säädetään, että töiden jatkaminen on lähtökohtaisesti kiellettyä muinaismuistolla siihen saakka, kun ministeri antaa ohjeensa. Ohjeet voivat koskea muinaismuistoon kohdistuvia toimenpiteitä, sen hävittäminen mukaan lukien. Näiden ohjeiden antamiseen ei ole liitetty minkäänlaista ympäristövaikutusten arviointia. NMA:n 14 B §:ssä säädetään kuitenkin, että ministerin ohjeet on annettava tiedoksi ABP:lle. Jos ohjeissa määrätään hyväksytyin tiehankkeen muuttamisesta, ABP:n on tutkittava, voiko muutoksella olla huomattavia ympäristövaikutuksia. Jos ABP katsoo, että näin on, sen on vaadittava uuden ympäristövaikutuksia koskevan ilmoituksen toimittamista.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

- 21 Tutkittuaan kantelun, joka koski direktiivin 85/337 täytäntöönpanoa Irlannissa, komissio katsoi, ettei tämä jäsenvaltio ollut pannut direktiiviä täytäntöön täysimääräisesti ja oikein. Siksi se kehotti 19.11.1998 päivätyllä virallisella huomautuksellaan Irlantia esittämään huomautuksensa jäsenyysselvointteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn mukaisesti. Irlannille lähetettiin 9.2.2001 toinen virallinen huomautus.
- 22 Tutkittuaan näihin virallisiin huomautuksiin saamissaan vastauksissa esitetyt huomautukset komissio antoi 6.8.2001 Irlannille perustellun lausunnon, jossa se totesi, ettei tämä jäsenvaltio ollut pannut direktiivin 2–6, 8 ja 9 artiklaa oikein täytäntöön. Vastauksessaan perusteltuun lausuntoon Irlanti ilmoitti komissiolle, että täytäntöönpanon edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia oltiin toteuttamassa, ja vaati menettelyn keskeyttämistä.
- 23 Uusien kantelujen johdosta komissio lähetti 2.5.2006 Irlannille täydentävän virallisen huomautuksen.
- 24 Komissio katsoi, ettei saatuja vastauksia voitu pitää riittävinä, minkä vuoksi se antoi 29.6.2007 täydentävän perustellun lausunnon, jossa se totesi, ettei Irlanti ollut vielä pannut direktiiviä 85/337 eikä erityisesti sen 2–4 artiklaa oikein täytäntöön, ja kehotti sitä noudattamaan perusteltua lausuntoa kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta. Vastauksessaan Irlanti pysytti kantansa, jonka mukaan direktiivi on nyt voimassa olevalla Irlannin lainsäädännöllä pantu asianmukaisesti täytäntöön.
- 25 Komissio päätti siksi nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan direktiivin 3 artiklaa ei ole pantu täytäntöön

Asianosaisten lausumat

- 26 Komission mukaan direktiivin 85/337 3 artiklalla on perustavanlaatuinen merkitys siksi, että siinä määritellään se, mistä ympäristövaikutusten arviointi muodostuu, ja se on tämän vuoksi pantava täytäntöön nimenomaisesti. Se katsoo, että säännökset, joilla Irlanti on väittänyt saattaneensa direktiivin 3 artiklan asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ovat kuitenkin riittämättömät.
- 27 PDA:n 173 §, jossa edellytetään, että kaavoitusviranomaisen ottaa huomioon hankkeen toteuttajan antamassa ympäristövaikutuksia koskevassa ilmoituksessa olevat tiedot, koskee komission mukaan direktiivin 85/337 8 artiklassa tarkoitettua velvollisuutta ottaa huomioon direktiivin 5–7 artiklan mukaisesti saadut tiedot. Sitä vastoin lain 173 § ei vastaa sitä laajempaa velvollisuutta, joka toimivaltaiselle viranomaiselle asetetaan direktiivin 3 artiklassa ja jonka mukaan sen on taattava sellaisen ympäristövaikutusten arvioinnin suorittaminen, jossa tunnistetaan, kuvataan ja arvioidaan kaikki direktiivin 3 artiklassa mainitut tekijät.
- 28 Komissio toteaa PDR:n 94, 108 ja 111 §:stä sekä sen liitteestä 6, että niissä säädetään pelkästään tekijöistä, joista hankkeen toteuttajan on annettava tiedot ympäristövaikutuksia koskevassa ilmoituksessaan, ja toimivaltaisia viranomaisia koskevasta velvollisuudesta tarkistaa se, että tiedot ovat tyhjentävät. Näissä säännöksissä

vahvistetut velvollisuudet eroavat komission mukaan direktiivin 3 artiklassa toimivaltaiselle viranomaiselle asetetusta velvollisuudesta suorittaa kattava ympäristövaikutusten arviointi.

- 29 Sen Irlannin tuomioistuinten oikeuskäytännön merkityksen osalta, joka koskee kyseessä olevien kansallisten säännösten soveltamista, komissio toteaa, että vaikka tuomioistuimet voivat tulkita epäselviä säännöksiä siten, että ne ovat yhteensopivia direktiivin kanssa, ne eivät voi korvata kansallisessa lainsäädännössä olevia aukkoja. Oikeuskäytännössä, jota Irlanti on lainannut, on komission mukaan kyse direktiiviin 85/337 eikä suinkaan kansallisen lainsäädännön tulkinnasta.
- 30 Irlanti kiistää merkityksen, jonka komissio antaa direktiivin 3 artiklalle. Irlannin mukaan 3 artikla on laadittu sanamuodoltaan yleiseksi ja siinä vain mainitaan siitä, että ympäristövaikutusten arviointi on suoritettava direktiivin 4–11 artiklan mukaisesti. Se väittää, että saattamalla 4–11 artiklan osaksi kansallista oikeusjärjestystä jäsenvaltio on näin pannut täytäntöön myös direktiivin 3 artiklan.
- 31 Irlanti väittää, että direktiivin 85/337 3 artiklan säännökset on saatettu PDA:n 172 §:n 1 momentilla ja 173 §:llä sekä PDR:n 94 ja 108 §:llä ja sen liitteellä 6 täysimääräisesti osaksi Irlannin kansallista oikeutta. Se väittää, että Supreme Court (Irlanti) on vuonna 2003 asiassa O'Connell vastaan Environmental Protection Agency ja vuonna 2007 asiassa Martin vastaan An Bord Pleanála antamissaan tuomioissa vahvistanut sen, että kansallinen oikeus velvoittaa kaavoitusviranomaiset ja ympäristönsuojeluviraston arvioimaan direktiivin 3 artiklassa tarkoitetut tekijät ja näiden tekijöiden välisen vuorovaikutuksen. Näillä tuomioilla, jotka on Irlannin mukaan otettava huomioon arvioitaessa kyseessä olevien kansallisten oikeussääntöjen ulottuvuutta, ei poisteta lainsäädännössä olevaa aukkoa, vaan vahvistetaan pelkästään se, että sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä toimivaltaiset viranomaiset on veloitettu suorittamaan

hankkeen ympäristövaikutusten arviointi niiden tekijöiden kannalta, jotka on mainittu direktiivin 85/337 3 artiklassa.

- 32 Irlanti tukeutuu toissijaisesti PDA:n 34 §:ssä tarkoitettuun ”asianmukaisen kaavoituksen ja kestävä kehityksen” käsitteeseen. Se mainitsee, että kaikkien kaavoitusviranomaisten on lupahakemusta ratkaistessaan otettava huomioon tämä arviointiperuste ensisijaisena. Tämä käsite on Irlannin mukaan otettava huomioon 34 §:ssä ja tämän lain muissa säännöksissä, kuten sen 173 §:ssä, mainittujen arviointiperusteiden lisäksi, joiden soveltamista se lujittaa.
- 33 Irlanti esittää lopuksi, ettei komissio kunnioita harkintavaltaa, joka jäsenvaltioilla on EY 249 artiklan nojalla niiden muotojen ja keinojen valinnassa, joiden avulla direktiivin täytäntöönpano suoritetaan. Vaatimalla, että direktiivin 3 artikla on saatettava osaksi kansallista oikeutta sanamuodon mukaisesti, komissio sivuuttaa täysin lainsäädäntö- ja oikeuskäytäntöaineksen, joka on muotoutunut Irlannissa 45 vuoden aikana ”asianmukaisen kaavoituksen” ja ”kestävän kehityksen” käsitteiden ympärille.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 34 Aluksi todetaan, että komissio ja Irlanti tulkitsevat eri tavoin direktiivin 85/337 3 artiklaa ja ymmärtävät eri tavoin sen, mikä sen suhde direktiivin 4–11 artiklaan on. Komissio väittää, että 3 artiklassa säädetään velvoitteista, jotka ylittävät 4–11 artiklassa asetetut velvoitteet, kun taas Irlanti katsoo, että 3 artiklaa on pidettävä säännöksenä,

joka on laadittu sanamuodoltaan yleiseksi, ja että ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yksityiskohdista on säädetty direktiivin 4–11 artiklassa.

- 35 Tähän voidaan todeta, että vaikka direktiivin 3 artiklassa säädetään, että ympäristövaikutusten arviointi suoritetaan sen ”4–11 artiklan säännösten mukaisesti”, näissä artikloissa tarkoitetut velvoitteet poikkeavat 3 artiklassa säädetystä.
- 36 Direktiivin 85/337 3 artiklassa toimivaltaiselle ympäristöviranomaiselle asetetaan velvollisuus suorittaa ympäristövaikutusten arviointi siten, että siihen sisällytetään kuvaus niistä suorista ja välillisistä vaikutuksista, joita hankkeella on tämän artiklan kolmessa ensimmäisessä luetelmakohdassa mainittuihin tekijöihin ja niiden väliseen vuorovaikutukseen (asia C-332/04, komissio v. Espanja, tuomio 16.3.2006, Kok., s. I-40*, 33 kohta). Kuten direktiivin 2 artiklan 1 kohdasta käy ilmi, arviointi on suoritettava ennen luvan myöntämistä tietyn hankkeen toteuttamiselle.
- 37 Direktiivin 3 artiklassa asetetun veloitteen täyttämiseksi toimivaltaisen ympäristöviranomaisen on tunnistettava ja kuvattava hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset tiettyihin tekijöihin, minkä lisäksi sen on vielä arvioitava vaikutukset kussakin tapauksessa tarkoituksenmukaiseksi katsottavalla tavalla.
- 38 Tämä arviointivelvollisuus eroaa direktiivin 85/337 4–7, 10 ja 11 artiklassa mainituista velvoitteista, jotka koskevat pääasiallisesti tietojen keräämistä ja luovuttamista, kuulemista, tiedottamista ja sen turvaamista, että asia voidaan saattaa tuomioistuinten käsiteltäväksi. Kyse on menettelyllisistä säännöksistä, jotka koskevat ainoastaan direktiivin 3 artiklassa säädetyn aineellisen veloitteen toteuttamista.

- 39 Direktiivin 8 artiklassa säädetään tosin siitä, että 5–7 artiklan mukaisesti suoritettujen kuulemisten tulokset ja saadut tiedot on otettava huomioon lupamenettelyssä.
- 40 Tätä velvollisuutta ottaa päätöksentekoprosessissa huomioon toimivaltaisen ympäristöviranomaisen keräämät tiedot ei kuitenkaan saa sekoittaa direktiivin 85/337 3 artiklassa säädettyyn arviointivelvollisuuteen. Näin on siksi, että tässä arvioinnissa, joka on tehtävä ennen päätöksentekoprosessin aloittamista (asia C-508/03, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 4.5.2006, Kok., s. I-3969, 103 kohta), on kyse kerättyjen tietojen asiasisällön tutkimisesta sekä harkinnasta, jossa arvioidaan, onko niitä tarpeen täydentää lisätiedoilla. Tämän toimivaltaisen ympäristöviranomaisen on siis sekä tutkittava tiedot että analysoitava ne, jotta se kykenisi suorittamaan mahdollisimman kattavan arvioinnin asianomaisen hankkeen suorista ja välillisistä vaikutuksista direktiivin 3 artiklan kolmessa ensimmäisessä luettelukohdassa mainittuihin tekijöihin ja niiden välisestä vuorovaikutuksesta.
- 41 Sekä direktiivin näiden säännösten sanamuodosta että sen systematiikasta seuraa, että direktiivin 3 artiklaa on pidettävä perustavanlaatuisena säännöksenä. Direktiivin 4–11 artiklan täytäntöönpanon ei voida katsoa merkitsevän sitä, että myös direktiivin 3 artikla on näin tullut automaattisesti täytäntöön pannuksi.
- 42 Asiassa on selvitettävä edellä esitetty mielessä pitäen, voidaanko katsoa, että direktiivin 85/337 3 artikla on saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista oikeutta niillä kansallisilla säännöksillä, joihin Irlanti on viitannut.
- 43 PDA:n 172 §:n ja PDR:n 94 §:n ja sen liitteen 6 mukaan nämä säännökset koskevat hankkeen toteuttajan velvollisuutta antaa ilmoitus vaikutuksista, joita hankkeella voi olla ympäristöön, mikä vastaa – kuten komissio on perustellusti todennut – direktiivin 85/337 5 artiklassa hankkeen toteuttajalle asetettua velvollisuutta. PDR:n 108

§:ssä kaavoitusviranomaiselle asetetaan vain velvollisuus tarkistaa se, että tiedot ovat tyhjentävät.

- 44 PDA:n 173 §:n mukaan kaavoitusviranomaisen on silloin, kun sen käsiteltäväksi on saatettu lupahakemus, jota varten sille on toimitettu ympäristövaikutuksia koskeva ilmoitus, otettava tämä ilmoitus ja kaikki sille toimitetut lisätiedot huomioon, ja tämän pykälän sanamuodosta käy ilmi, että tässä pykälässä säädetään ainoastaan direktiivin 85/337 8 artiklassa säädetyn velvollisuuden kaltaisesta velvollisuudesta ottaa lupamenettelyssä huomioon toimitettujen kuulemisten tulokset ja saadut tiedot. Tämä velvollisuus ei vastaa direktiivin 3 artiklassa toimivaltaiselle ympäristöviranomaiselle asetettua laajempaa velvollisuutta suorittaa itse ympäristövaikutusten arviointi tässä säännöksessä mainittujen tekijöiden kannalta.
- 45 Näin ollen voidaan siis todeta, että niillä kansallisilla säännöksillä, joihin Irlanti on vedonnut, ei kyetä toteuttamaan direktiivin 3 artiklan tavoitteita.
- 46 Vaikka vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei välttämättä edellytä sitä, että sen säännökset olisi toistettava samanmuotoisina ja sanasta sanaan erityisellä lain tai asetuksen säännöksellä, vaan yleinen oikeustila voi olla riittävä, jos se takaa sen, että direktiivi on kokonaisuudessaan riittävän selkeästi ja täsmällisesti täytäntöön pantu (ks. mm. asia C-427/07, komissio v. Irlanti, tuomio 16.7.2009, Kok., s. I-6277, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), on kuitenkin niin, että myös täysin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin säännökset on pantava täytäntöön kiistattoman sitovasti sekä riittävän konkreettisesti, täsmällisesti ja selvästi, jotta täytettäisiin se oikeusvarmuutta koskeva

edellytys, jonka mukaan tapauksessa, jossa direktiivin tarkoituksena on luoda oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille, nämä voivat tuntea täysin oikeutensa (ks. mm. em. asia komissio v. Irlanti, tuomion 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 47 Viitattakoon tässä edellä mainitussa asiassa O’Connell vastaan Environmental Protection Agency annettuun Supreme Courtin tuomioon, jossa on todella Irlannin mainitsemassa kohdassa tulkittu kansallista oikeutta direktiivin 85/337 mukaisesti. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen oikeuden säännösten tällainen direktiivin mukainen tulkinta ei kuitenkaan yksinään voi olla riittävän selvää ja täsmällistä, jotta sillä täytettäisiin oikeusvarmuuden asettamat vaatimukset (ks. mm. asia C-508/04, komissio v. Itävalta, tuomio 10.5.2007, Kok., s. I-3787, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Saman kansallisen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Martin vastaan An Bord Pleanála antamassa tuomiossa oleva kohta, johon Irlanti on myös viitannut, koskee puolestaan kysymystä siitä, onko kaikki direktiivin 3 artiklassa tarkoitetut tekijät mainittu Irlannin lainsäädännöllä käyttöön otetuissa lupamenettelyssä. Siinä ei sitä vastoin käsitellä millään tavoin tarkemmin kysymystä siitä, mistä sen tutkinnan on muodostuttava, joka toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on kohdistettava näihin tekijöihin, mikä on ratkaisevaa ensimmäisen kanneperusteen arvioinnille.
- 48 ”Asianmukaisen kaavoituksen” ja ”kestävän kehityksen” käsitteistä, joihin Irlanti on myös viitannut, todettakoon, että vaikka nämä käsitteet kattaisivatkin direktiivin 85/337 3 artiklassa tarkoitetut arviointiperusteet, asiassa ei ole osoitettu sitä, että ne edellyttävät, että nämä kriteerit otetaan huomioon kaikissa tilanteissa, joissa edellytetään ympäristövaikutusten arviointia.
- 49 Tästä seuraa, ettei kansalliseen oikeuskäytäntöön eikä ”asianmukaisen kaavoituksen” ja ”kestävän kehityksen” käsitteisiin voida vedota niiden puutteiden poistamiseksi, joita direktiivin 85/337 täytäntöönpanossa on Irlannin oikeusjärjestyksessä.

50 Komission ensimmäinen kanneperuste on näin ollen katsottava perustelluksi.

Toinen kanneperuste, joka koskee sitä, ettei direktiivin 85/337 2–4 artiklan noudattamista kyetä takaamaan silloin, kun useampia viranomaisia osallistuu päätöksentekoprosessiin

Asianosaisten lausumat

51 Komission näkemyksen mukaan ympäristövaikutusten arviointi on välttämättä suoritettava kokonaisvaltaisessa menettelyssä. On kuitenkin niin, että Irlannissa tietyt arviointia edellyttävät hankkeet alistetaan kahteen erilliseen päätösprosessiin, joista toinen koskee kaavoitusviranomaisten päätöstä maankäytön suunnittelun osalta ja toinen ympäristönsuojeluviraston päätöstä pilaantumiseen liittyvien tekijöiden osalta. Komissio myöntää, että maankäyttöluvat ja ympäristönsuojeluviraston luvat voidaan katsoa, kuten Irlannin oikeuskäytännössä on tehty (ks. em. asia *Martin v. An Bord Pleanála*, Supreme Courtin tuomio), yhdessä yhdeksi direktiivin 85/337 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi ”luvaksi”, eikä se vastusta sitä, että tämä lupa annetaan kahdessa perättäisessä vaiheessa. Se moittii kuitenkin Irlannin lainsäädäntöä siitä, ettei siinä aseteta kaavoitusviranomaisille ja ympäristönsuojeluvirastolle velvollisuutta koordinoida päätöksentekoaan. Komission mukaan tämän on katsottava olevan ristiriidassa direktiivin 2–4 artiklan kanssa.

52 Direktiivin 2 artiklan osalta komissio toteaa, että siinä edellytetään direktiivin 4 artiklassa tarkoitettujen hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnin suorittamista ”ennen luvan myöntämistä”. Komissio katsoo, että Irlannin lainsäädännön mukaan on

kuitenkin mahdollista, että osa päätösprosessista tapahtuu tätä vaatimusta noudattamatta. Näin on yhtäältä siksi, ettei tässä lainsäädännössä edellytetä sitä, että lupahakemus tehdään kaavoitusviranomaisille ennen kuin lupaa haetaan ympäristönsuojeluvirastolta, jolla ei komission mukaan ole valtuuksia ryhtyä ympäristövaikutusten arviointiin, ja toisaalta siksi, ettei kaavoitusviranomaisilla ole velvollisuutta ottaa huomioon arviointia suorittaessaan pilaantumisvaikutuksia, jotka saattavat näin jäädä kokonaan arvioimatta.

53 Komissio viittaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (ks. mm. asia C-66/06, komissio v. Irlanti, tuomio 20.11.2008, Kok., s. I-158*, 59 kohta) todetakseen, ettei sen tarvitse odottaa, että direktiivin täytäntöönpanolaista aiheutuu haittavaikutuksia, eikä osoittaa, että niitä on aiheutunut, jos lain sanamuoto jo sellaisenaan on puutteellinen tai virheellinen.

54 Direktiivin 85/337 3 artiklan osalta komissio toteaa, että silloin, kun useat viranomaiset ovat toimivaltaisia, kunkin viranomaisen toimittamalla menettelyllä on kokonaisuutena kyettävä takaamaan 3 artiklassa edellytetyn arvioinnin täysimääräinen suorittaminen. Rajaamalla yhtäältä kaavoitusviranomaisen ja toisaalta ympäristönsuojeluviraston toimenkuvat toisistaan erilleen on Irlannin lainsäädännössä jätetty muodollisesti ottamatta huomioon käsite ympäristö päätöksenteossa. Näin on siksi, ettei kummankaan lupamenettelyyn osallistuvan viranomaisen tehtäväksi ole annettu niiden tekijöiden välisen vuorovaikutuksen arviointia ja huomioon ottamista, jotka mainitaan direktiivin 3 artiklan kolmessa ensimmäisessä luetelmakohdassa, vaan ne kuuluvat kummankin viranomaisen erilliseen toimivaltaan.

- 55 Komissio esittää tässä yhteydessä viittaamalla EPAA:n 98 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna, ja EPAR:ään, ettei kaavoitusviranomaisen toimittaman ja ympäristön-suojeluviraston toimittaman lupamenettelyn välillä ole muodollista sidettä eli niille ei ole säädetty velvollisuutta kuulla toisiaan.
- 56 Esimerkkinä tästä komissio mainitsee Duleekiin Meathin kreivikuntaan sijoitettavaa jätteenpolttolaitosta ja Leapissä Offalyn kreivikunnassa toimivaa puunkäsittelytehdasta koskevat hankkeet.
- 57 Irlanti viittaa asiassa C-98/04, komissio vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, 4.5.2006 annettuun tuomioon (Kok., s. I-4003) kiistääkseen komission toisen kanneperusteen tutkittavaksi ottamisen, koska se katsoo, ettei komissio ole esittänyt yksityiskohtaista selvitystä syistä, joiden vuoksi se, että Irlanti on osoittanut kaksi toimivaltaista viranomaista, on vastoin direktiivin 85/337 vaatimuksia. Se toteaa tämän laiminlyönnin vaikeuttaneen sen puolustuksen valmistelua.
- 58 Asiakysymyksen osalta Irlanti vetoaa siihen, että siitä, että useat toimivaltaiset viranomaiset osallistuvat päätösprosessiin, mikä sallitaan direktiivin 85/337 1 artiklan 3 kohdassa ja 2 artiklan 2 kohdassa, seuraa, että näiden viranomaisten osuus ja velvollisuudet ovat erilaisia, ja ne vaikuttavat prosessin eri vaiheissa, ennen kuin ”hankelupa” myönnetään. Irlanti tukeutuu edellä mainitussa asiassa Martin vastaan An Bord Pleanála annettuun Supreme Courtin tuomioon vedotakseen siihen, ettei direktiivissä ole missään säädetty siitä, että vain yhden toimivaltaisen elimen on suoritettava ympäristövaikutusten ”kokonaisvaltainen arviointi”.
- 59 Irlanti kiistää sen, että näiden kahden päätöksentekuelimen toimivalta olisi rajattu tarkasti erilleen, ja väittää, että niiden toimivallat ovat täysin päinvastoin osittain päällekkäiset. Asianmukaisen kaavoituksen ja kestävän kehityksen käsite, johon

PDA:ssa viitataan, on Irlannin mukaan erittäin laaja ja kattaa erityisesti ympäristön pilaantumisen. Kaavoitusviranomaisilla on sen mukaan velvollisuus arvioida ympäristön pilaantumista maankäyttölupaa koskevaa päätöstä tehdessään. Useissa säännöksissä näille viranomaisille annetaan lisäksi valta evätä maankäyttölupa ympäristöllisistä syistä.

- 60 Vastauksessaan komission väitteeseen, jonka mukaan lupahakemus voidaan esittää ympäristönsuojeluvirastolle ennen kuin lupahakemusta on tehty kaavoitusviranomaiselle eli ennen ympäristövaikutusten arvioinnin suorittamista, Irlanti toteaa, että Irlannin oikeuden mukainen ”hankelupa” edellyttää sekä kaavoitusviranomaisen että ympäristönsuojeluviraston lupaa. Hankkeen toteuttajalle ei näin ollen olisi mitään käytännön etua siitä, että se hakisi lupaa ympäristönsuojeluvirastolta tekemättä samanaikaisesti lupahakemusta kaavoitusviranomaiselle, minkä vuoksi tällaista ei Irlannin mukaan käytännössä tapahdu.
- 61 Lisäksi Irlanti torjuu komission väitteen, jonka mukaan ympäristönsuojeluvirasto ei voi ryhtyä ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, ja mainitsee, että useissa tapauksissa ja erityisesti silloin, kun kyse on jätteiden talteenottamista tai niistä huolehtimista tai pilaantumisen yhtenäistettyä valvontaa ja ennaltaehkäisyä koskevista lupahakemuksista, hankkeen toteuttajalla on velvollisuus antaa ympäristönsuojeluvirastolle ympäristövaikutuksia koskeva ilmoitus siitä riippumatta, onko tätä ennen tehty lupahakemus kaavoitusviranomaiselle. Lisäksi tällaisissa tapauksissa ympäristönsuojeluvirastolla on nimenomainen valta vaatia hakijalta lisätietoja, joten se voi pyytää aineellisesti samansisältöisiä tietoja kuin ne, jotka on otettu ympäristövaikutuksia koskevaan ilmoitukseen.

- 62 Irlanti katsoo, ettei kaavoitusviranomaisen ja ympäristönsuojeluviraston välillä tapahtuvaa kuulemismenettelyä ole syytä säätää joka tapauksessa pakolliseksi. Sen mukaan asianmukaisempaa on säätää kuulemismahdollisuudesta ja jättää päätöksenteoelimille valta harkintansa mukaan päättää siitä, onko kussakin yksittäistapauksessa tarpeen järjestää kuuleminen.
- 63 Lopuksi se mainitsee vielä, että edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Irlanti 20.11.2008 annetulla tuomiolla, johon komissio on viitannut vapautuakseen velvoitteestaan esittää näyttö väitteidensä tueksi, ei ole merkitystä tässä oikeudenkäynnissä. Irlannin mukaan näin on siksi, että asiassa, jossa tuomio annettiin, väitetty rikkominen koski tapaa, jolla direktiivi 85/337 oli saatettu osaksi Irlannin kansallista oikeutta, kun taas nyt käsiteltävässä asiassa on kyse sen lainsäädännön soveltamisesta, jolla direktiivi on pantu täytäntöön. Vaikka Irlannin lainsäädännöllä on toteutettu kattava järjestelmä ympäristövaikutusten arvioimiseksi, komissio väittää, ettei tätä lainsäädäntöä ehkä kuitenkaan aina käytännössä sovelleta asianmukaisesti. Irlanti katsoo, että todistustaakka on komissiolla, eikä se ole esittänyt näyttöä. Viittaukset Duleekin ja Leapin hankkeisiin eivät millään tavoin tue komission väitteitä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

– Toisen kanneperusteen tutkittavaksi ottaminen

- 64 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun kyse on EY 226 artiklan perusteella nostetusta kanteesta, perustellussa lausunnossa ja kanteessa väitteet on

esitettävä yhtenäisesti ja täsmällisesti, jotta jäsenvaltio ja unionin tuomioistuin voivat arvioida tarkasti sen unionin oikeuden rikkomisen laajuuden, josta jäsenvaltiota moititaan; tämä on välttämätön edellytys sille, että kyseinen jäsenvaltio voi käyttää hyödyllisesti puolustautumisoikeuksiaan ja että unionin tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta väitetyllä tavalla (ks. mm. em. asia C-98/04, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 4.5.2006, 18 kohta ja em. asia komissio v. Irlanti, tuomion 31 kohta).

- 65 Käsiteltävässä asiassa oikeudenkäynnin asiakirjoista käy ilmi, että oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä 6.8.2001 annetun perustellun lausunnon 3.2.2–3.2.5 kohdassa ja 29.6.2007 annetun täydentävän lausunnon 2.17 ja 2.18 kohdassa on tehty selkoa syistä, joiden vuoksi komissio katsoo, että kaavoitusviranomaisen ja ympäristönsuojeluviraston tehtävien rajaaminen tarkasti erilleen ei ole direktiivin 85/337 vaatimusten mukaista. Niissä selitetään, että tämä toimivallanjako on ristiriidassa sen kanssa, että ympäristön käsite, sellaisena kuin se pitää ottaa huomioon direktiivissä säädettyssä päätöksentekoprosessissa, todella merkitsisi sitä, että huomioon otetaan niiden tekijöiden vuorovaikutus, jotka kuuluvat näiden kahden päätöksentekoelimen erilliseen toimivaltaan.
- 66 Tämä väite on esitetty identtisin tai samankaltaisin sanamuodoin kannekirjelmän 55 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa, ja kannekirjelmän 9–20 kohdassa on tiivistelmä Irlannin lainsäädännön säännöksistä, joilla on tältä osin merkitystä.
- 67 Näistä toteamuksista seuraa, että väitteet, jotka komissio on esittänyt oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä ja oikeudenkäynnissä, ovat olleet niin selviä, että Irlanti on kyennyt puolustautumaan tehokkaasti.

68 Siksi Irlannin esittämä oikeudenkäyntiväite, joka koskee komission toista kanneperustetta, on hylättävä.

– Asiakysymys

69 Todettakoon aluksi, että komissio on toisella kanneperusteellaan esittänyt moitteen siitä, millä tavoin direktiivin 85/337 2–4 artikla on pantu täytäntöön kyseessä olevalla Irlannin lainsäädännöllä, koska sillä käyttöön otetut menettelyt eivät takaa näiden artiklojen täysimääräistä noudattamista silloin, kun useita toimivaltaisia kansallisia viranomaisia osallistuu päätöksentekoprosessiin.

70 Tämän vuoksi Irlannin väite, jonka mukaan komissio ei ole esittänyt riittävää näyttöä kanteensa tosiasia-perustasta, on hylättävä suoraan. Kuten komissio on todennut, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohteena on se, millä tavoin direktiivi 85/337 on pantu täytäntöön eikä kyseisen täytäntöönpanolainsäädännön soveltamisen konkreettinen lopputulos, joten asiassa on selvittävä, ovatko komission väittämät direktiivin täytäntöönpanon puutteet tai virheet tässä lainsäädännössä itsessään, ilman että olisi tarpeen osoittaa kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön todellisia vaikutuksia yksittäisten hankkeiden osalta (ks. em. asia komissio v. Irlanti, tuomio 20.11.2008, 59 kohta).

71 Direktiivin 85/337 1 artiklan 2 kohdassa määritellään ”luvan” käsite toimivaltaisen viranomaisen tai toimivaltaisten viranomaisten päätökseksi, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen. Saman artiklan 3 kohdassa säädetään lisäksi, että toimivaltaisten viranomaisten on oltava jäsenvaltioiden tämän direktiivin perusteella syntyneiden velvoitteiden toteuttamista varten nimeämiä.

- 72 Käyttäessään vapauttaan valita toimivaltaiset viranomaiset direktiivissä tarkoitettun luvan myöntämiseen jäsenvaltiot voivat päättää, että tehtävä osoitetaan useammalle yksikölle, minkä komissio onkin nimenomaisesti myöntänyt.
- 73 Direktiivin 85/337 2 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi, että ympäristövaikutusten arviointi voidaan liittää voimassa oleviin lupamenettelyihin tai, jos se ei ole mahdollista, muihin menettelyihin tai tämän direktiivin tavoitteen täyttämiseksi perustettaviin menettelyihin.
- 74 Tämä säännös merkitsee sitä, että jäsenvaltioille jätetty valinnanvapaus ulottuu kyseessä olevan luvan myöntämisessä sovellettaviin menettelysääntöihin ja myöntämisedellytyksiin.
- 75 Tätä vapautta on kuitenkin käytettävä direktiivissä asetetuissa rajoissa ja vain siltä osin kuin jäsenvaltioiden tekemillä valinnoilla kyetään takaamaan direktiivissä asetettujen tavoitteiden täysimääräinen noudattaminen.
- 76 Direktiivin 85/337 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ympäristövaikutusten arvioinnin on tapahduttava ”ennen luvan myöntämistä”. Tämä merkitsee sitä, että hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset direktiivin 3 artiklassa tarkoitettuihin tekijöihin ja näiden tekijöiden väliseen vuorovaikutukseen on tutkittu kaikilta osin ennen luvan myöntämistä.
- 77 Näin ollen on niin, että vaikkei mikään ole esteenä Irlannin päätökselle antaa direktiivin tavoitteiden toteuttaminen kahden eri viranomaisen eli kaavoitusviranomaisen ja ympäristönsuojeluviraston tehtäväksi, se voi tehdä näin edellyttäen, että näille viranomaisille osoitettu toimivalta ja sen käyttöä koskevat säännöt takaavat sen, että

ympäristövaikutusten arviointi suoritetaan kattavasti ja riittävän nopeasti eli ennen luvan myöntämistä direktiivissä tarkoitetulla tavalla.

- 78 Komissio toteaa tähän, että se on löytänyt Irlannin lainsäädännöstä aukon, joka johtuu kahden tekijän yhteisvaikutuksesta. Ensimmäinen tekijä on se, ettei ympäristönsuojeluvirastolla ole silloin, kun sen käsiteltäväksi on saatettu lupahakemus pilaantumiseen liittyvien seikkojen osalta, lainkaan oikeutta ryhtyä ympäristövaikutusten arviointiin. Toinen tekijä on se, että hakemus voi tulla ympäristönsuojeluviraston käsiteltäväksi ja se voi ratkaista pilaantumiseen liittyvät kysymykset ennen kuin kaavoitusviranomaisella, joka yksin voi vaatia hankkeen toteuttajalta ympäristövaikutuksia koskevan ilmoituksen, on saanut asian käsiteltäväkseen.
- 79 Vastauksessaan Irlanti, joka ei kiistä sitä, että yleisellä tasolla ympäristönsuojeluvirastolla ei ole valtaa vaatia hankkeen toteuttajaa antamaan tällaista ilmoitusta, toteaa, että hankkeen toteuttajalle ei ole mitään käytännön etua siitä, että se hakisi lupaa ympäristönsuojeluvirastolta tekemättä samanaikaisesti lupahakemusta kaavoitusviranomaiselle, kun sen kerran on saatava kummankin viranomaisen lupa. Irlanti ei kuitenkaan ole esittänyt näyttöä tai väitettä siitä, että hankkeen toteuttajan on oikeudellisesti mahdotonta saada ympäristönsuojeluviraston päätös ennen kuin se on saattanut hakemuksensa kaavoitusviranomaisen käsiteltäväksi.
- 80 EPAR:ssä säädetään kyllä ympäristönsuojeluvirastolla olevasta mahdollisuudesta antaa lupahakemus tiedoksi kaavoitusviranomaiselle. Asiassa on kuitenkin riidatonta, että kyseessä ei ole velvollisuus ja että näin ollen viranomaisella, joka saa tiedoksiansannon, ei ole velvollisuutta vastata siihen.

- 81 Ei siis voida sulkea pois sitä, että ympäristönsuojeluvirasto, joka on viranomaisen, jonka tehtävänä on ratkaista hankkeelle myönnettävää lupaa koskeva hakemus pilaantumista koskevien tekijöiden kannalta, ratkaisee hakemuksen ilman, että direktiivin 85/337 2–4 artiklan mukaista ympäristövaikutusten arviointia olisi suoritettu.
- 82 Irlanti mainitsee, että tietyissä muun muassa jätteiden talteenottamista ja niistä huolehtimista, pilaantumisen yhtenäistettyä valvontaa ja ennaltaehkäisemistä koskevia luvia koskevissa tapauksissa ympäristönsuojeluvirastolla on valta vaatia ympäristövaikutuksia koskeva ilmoitus, joka sen on otettava huomioon. Tällaisilla yksittäisillä säännöillä ei kuitenkaan voida poistaa Irlannin lainsäädännössä olevaa aukkoa, joka on yksilöity edellisessä kohdassa.
- 83 Irlanti väittää myös, että kaavoitusviranomaisilla on ollut EPAA:n PDA:n 256 §:llä tehdyn muutoksen jälkeen oikeus tarvittaessa evätä lupa ympäristöllisistä syistä ja että ”asianmukaisen kaavoituksen” ja ”kestävän kehityksen” käsitteillä näille viranomaisille on annettu yleisellä tasolla tällainen toimivalta.
- 84 Irlanti väittää, että tällaisella kaavoitusviranomaisten toimivallan laajenuksella voidaan luoda tietyissä tapauksissa tilanne, jossa ympäristöasioista vastaavien viranomaisten toimivallat menevät päällekkäin. On kuitenkin todettava, että tällaisella päällekkäisyydellä ei voida poistaa edellä 81 kohdassa esiin tuotua aukkoa, joka antaa ympäristönsuojeluvirastolle mahdollisuuden tehdä ratkaisunsa yksin ja arvioimatta hankkeen ympäristövaikutuksia direktiivin 85/337 2–4 artiklan mukaisesti pilaantumista koskevien tekijöiden kannalta.

- 85 Näin ollen on todettava, että toinen kanneperuste, johon komissio on vedonnut jäsenyysvelvoitteiden noudattamista koskevassa kanteessaan, on perusteltu.

Kolmas kanneperuste, joka koskee sitä, ettei direktiiviä 85/337 sovelleta purkutöihin

Asianosaisten lausumat

- 86 Komission mukaan purkutöitä voidaan katsoa direktiivin 85/337 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi hankkeeksi, koska niiden voidaan katsoa kuuluvan ”muun luonnon ympäristöön ja maisemaan kajoamisen” käsitteeseen. Irlanti on kuitenkin PDR:ssä vapauttanut lähes kaikki purkutöitä ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta. Komission 29.6.2007 antamassa täydentävässä perustellussa lausunnossa vahvistetun kahden kuukauden määräajan päätyttyä Irlanti ilmoitti kyllä komissiolle uudesta säädöstekstistä, jolla PDR:ää muutettiin siten, että purkutöiden osalta säädetyn vapautuksen soveltamisalaa rajoitettiin huomattavasti. Tätä säädöstekstiä ei kuitenkaan komission mukaan voida ottaa huomioon nyt käsiteltävänä olevassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa asiassa.
- 87 Komissio mainitsee, että Irlannin omaksuma tulkinta, jonka mukaan purkutöitä eivät kuulu direktiivin soveltamisalaa, löytyy NMA:sta, ja viittaa tässä tämän lain 14, 14 A ja 14 B §:ään, jotka koskevat kansallisten muinaismuistojen hävittämistä.

- 88 Kuvatakseen sitä, millä tavalla purkutöiden sulkeminen direktiivin 85/337 vastaisesti sen soveltamisalan ulkopuolelle on mahdollistanut kansallisen muinaismuiston hävittämisen NMA:n 14 A §:n nojalla ympäristövaikutusten arviointia suorittamatta, komissio viittaa 13.6.2007 tehtyyn ministeriön päätökseen, jossa kansallinen muinaismuisto määrättiin hävitettäväksi M3-moottoritiehankkeen toteuttamisen vuoksi.
- 89 Irlanti vastaa tähän aluksi, että komission kolmatta kanneperustetta ei voida ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin se kohdistuu NMA:n 14 §:ään, jota ei ole mainittu 29.6.2007 annetussa täydentävässä perustellussa lausunnossa.
- 90 Irlannin mukaan purkutyöt eivät kuulu direktiivin 85/337 soveltamisalaan, koska niitä ei ole mainittu sen liitteissä I ja II. Lisäksi se väittää, että PDA:n 10 §:n ja PDR:n 9 §:n säännöksistä yhdessä käy ilmi, että purkutyöt on vapautettu velvollisuudesta hankkia maankäyttölupa vain niissä tapauksissa, joissa hankkeella ei voi olla huomattavia ympäristövaikutuksia.
- 91 Lisäarviointien suorittamista koskevan velvollisuuden osalta Irlanti esittää, että direktiivin 85/337 ydinajatuksena on se, että ympäristövaikutukset arvioidaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ennen hankkeen toteuttamisen aloittamista. Uuteen arviointiin on sen mukaan syytä direktiivin liitteessä II olevan 13 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan ainoastaan silloin, kun hanketta on muutettu tai laajennettu.
- 92 NMA:n 14 A §:n nojalla annettujen ministerin ohjeiden osalta Irlanti toteaa, että tätä säännöstä voidaan soveltaa ainoastaan sellaisen tiehankkeen yhteydessä, jonka ABP on ensin hyväksynyt ympäristövaikutuksista tehdyn arvioinnin perusteella. Vain ABP voi päättää tiehankkeen muuttamisesta, ja sen on tässä tapauksessa arvioitava, voiko

muutoksella olla haitallisia ympäristövaikutuksia. Tästä syystä ministerin toimivaltaa antaa ministerin ohjeita ei voida sijoittaa samalle tasolle kuin luvan myöntämistä tiehankkeelle. Ohjeet annetaan tarvittaessa vasta hankkeeseen kuuluvien töiden aloittamisen jälkeen ja sen jälkeen, kun uusi kansallinen muinaismuisto on löytynyt, ja niiden tarkoituksena on ainoastaan antaa määräykset siitä, millä tavoin muinaismuiston kanssa on meneteltävä. Lisäksi Irlanti kiistää sen, että ministerin päätös, jossa määrätään kansallisen muinaismuiston hävittämisestä, olisi annettu M3-moottoritiehankkeen toteuttamiseksi.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

– Kolmannen kanneperusteen tutkittavaksi ottaminen

- ⁹³ Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 226 artiklan nojalla nostetun kanteen kohde rajataan kyseisessä määräyksessä tarkoitetussa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä ja kanteen on perustuttava samoihin syihin ja perusteisiin kuin perusteltu lausunto (ks. mm. asia C-340/02, komissio v. Ranska, tuomio 14.10.2004, Kok., s. I-9845, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- ⁹⁴ Käsiteltävässä asiassa 29.6.2007 annetusta täydentävästä perustellusta lausunnosta käy ilmi, että komissio on sen 2.34–2.38 kohdassa moittinut Irlantia siitä, että se on sulkenut purkutyöt sen kansallisen lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, jolla direktiivi 85/337 on pantu täytäntöön. Lausunnon 2.39 ja 2.40 kohdassa komissio

toteaa lisäksi, että tulkinta, jonka Irlanti on omaksunut direktiivistä, oli löydettävissä sekä PDA:sta että muusta yksityiskohtaisemmasta lainsäädännöstä kuten NMA:sta, ja mainitsee esimerkkinä M3-moottoritiehankkeen toteuttamisen.

- 95 Tästä seuraa, että vaikkei komissio ole kyseisessä perustellussa lausunnossa maininnut nimenomaisesti NMA:n 14 §:ää, se on kuitenkin selvästi viitannut tässä pykälässä tarkoitettuun päätöksentekomekanismiin tarkastellessaan puutteita, joita tässä laissa sen mukaan on.
- 96 Näin ollen oikeudenkäyntiväite, jonka Irlanti on esittänyt komission kolmannesta kanneperusteesta, on hylättävä.

– Asiakysymys

- 97 Todettakoon ensin siitä, kuuluvatko purkutyöt direktiivin 85/337 soveltamisalaan, niin kuin komissio on kirjelmässään esittänyt, vai onko ne jätetty sen ulkopuolelle, kuten Irlanti väittää, että direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa olevaa hankkeen käsitteen määritelmää ei voida käyttää perusteena sille, etteivät purkutyöt voisi olla tämän määritelmän mukaisia. Tällaiset työt voidaan aivan hyvin luonnehtia ”muuksi luonnonympäristöön tai maisemaan kajoamiseksi”.
- 98 Tätä tulkintaa tukee se, että jos purkutyöt olisi suljettu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, direktiivin 3 artiklassa oleva viittaus ”kulttuuriperintöön”, sen liitteessä III

olevan 2 kohdan h alakohdassa oleva viittaus ”historiallisesti, kulttuurisesti tai arkeologisesti merkittäviin alueisiin” ja sen liitteessä IV olevassa 3 kohdassa oleva viittaus ”arkkitehtoniseen ja arkeologiseen perintöön” olisivat täysin sisällöttömiä.

- 99 On totta, että direktiivin 85/337 4 artiklan mukaan on niin, että jotta hankkeelta edellytettäisiin ympäristövaikutusten arviointia, sen on kuuluttava johonkin direktiivin liitteissä I ja II mainituista ryhmistä. Kuten Irlanti toteaa, niissä ei kuitenkaan mainita nimenomaisesti purkutöitä, lukuun ottamatta liitteessä I olevassa 2 kohdassa mainittua ydinvoimaloiden ja muiden ydinreaktoreiden purkamista, jolla ei ole merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa.
- 100 On kuitenkin otettava huomioon, että näissä liitteissä on kyse pikemminkin hankkeiden alakohtaisista ryhmistä, eikä niissä kuvata suunniteltujen töiden luonnetta yksityiskohtaisesti. Esimerkkinä tästä voidaan mainita komission tavoin liitteessä II olevan 10 kohdan b alakohdassa tarkoitettu ”kaupunkirakentaminen”, joka sisältää hyvin usein olemassa olevien rakenteiden purkamista.
- 101 Tästä seuraa, että purkutyöt kuuluvat direktiivin soveltamisalaan ja ne voidaan tämän nojalla katsoa direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi hankkeeksi.
- 102 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä (ks. mm. em. asia komissio v. Irlanti, tuomion 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 103 Irlanti ei ole kiistänyt sitä, että täydentävän perustellun lausunnon antamispäivänä voimassa olleen kansallisen lainsäädännön mukaan purkutöitä ei ollut pääsääntöisesti alistettu ympäristövaikutusten arvioinnille vaan ne oli päinvastoin lähtökohtaisesti vapautettu siitä.
- 104 NMA:n 14–14 B §:ssä vahvistetuista säännöistä käy komission toteamin tavoin ilmi kansallisten muinaismuistojen hävittämisestä, että niissä ei oteta millään tavoin huomioon sitä, että tällaiset purkuyöt voivat sellaisenaan muodostaa direktiivin 85/337 1 ja 4 artiklassa tarkoitettun hankkeen ja edellyttää tämän nojalla sitä, että niiden ympäristövaikutukset ensin arvioidaan. Koska asiassa on kuitenkin jo osoitettu, että direktiivin täytäntöönpano Irlannin oikeusjärjestyksessä on suoritettu puutteellisesti, ei ole tarpeen selvittää sitä, mitkä ovat tämän lainsäädännön todelliset vaikutukset yksittäisten hankkeiden, kuten M3-moottoritiehankkeen, toteuttamisen kannalta.
- 105 Jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostamisen jälkeen tehdyistä lainsäädäntömuutoksista on todettava, että unionin tuomioistuin ei voi ottaa niitä huomioon (ks. mm. em. asia komissio v. Irlanti, tuomio 16.7.2009, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 106 Näin ollen on todettava, että komission kolmas kanneperuste on perusteltu.
- 107 Siksi on todettava, että koska Irlanti

– ei ole saattanut direktiivin 85/337 3 artiklaa osaksi kansallista oikeusjärjestystään

- ei ole huolehtinut siitä, että silloin, kun kaavoitusviranomaisilla ja ympäristönsuojeluvirastolla on kummallakin päätösvaltaa tietyn hankkeen osalta, tämän direktiivin 2–4 artiklassa säädettyjä edellytyksiä noudatetaan täysimääräisesti, ja
- on jättänyt purkuyöt sen lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, jolla tämä direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä

se on jättänyt noudattamatta tämän direktiivin mukaisia velvoitteitaan.

Oikeudenkäyntikulut

- ¹⁰⁸ Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Irlannin velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja Irlanti on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Koska Irlanti

- **ei ole saattanut tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin**

85/337/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 3.3.1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/11/EY ja 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY, 3 artiklaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä

- ei ole huolehtinut siitä, että silloin, kun kaavoitusviranomaisilla ja ympäristönsuojeluvirastolla on kummallakin päätösvaltaa tietyn hankkeen osalta, direktiivin 85/337, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/35, 2–4 artiklassa säädettyjä edellytyksiä noudatetaan täysimääräisesti, ja

- on jättänyt purkuyöt sen lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, jolla direktiivi 85/337, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/35, on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä

se on jättänyt noudattamatta tämän direktiivin mukaisia velvoitteitaan.

2) Irlanti veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset