



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
8 päivänä joulukuuta 2011¹

Asia C-41/11

**Inter-Environnement Wallonie ASBL
ja
Terre wallonne ASBL
vastaan
Région wallonne**

(Conseil d'État'n (Belgia) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Ympäristönsuojelu — Direktiivi 2001/42/EY — Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi — Direktiivi 91/676/ETY — Vesien suojeleminen maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta — Toimintaohjelmat määritellyjä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten — Jäsenvaltion sellaisen säädöksen kumoaminen, joka on annettu noudattamatta direktiiviä 2001/42/EY — Mahdollisuus pysyttää säädös lyhyen ajanjakson ajan

I Johdanto

1. Onko unionin oikeuden kanssa yhteensopivaa pysyttää menettelysäännöistä annetun direktiivin vastaisesti vahvistettu ympäristöalan toimintaohjelma korvaavan toimen antamiseen asti, jos ohjelmalla pannaan sisällöllisesti täytäntöön toinen direktiivi? Tämä on pohjimmiltaan kysymys, jota unionin tuomioistuimen on pohdittava tässä ennakkoratkaisumenettelyssä.
2. Belgian Conseil d'État on nimittäin esittänyt kysymyksen, joka koskee tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin² (jäljempänä SOVA-direktiivi; lyhenne SOVA tarkoittaa suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia) rikkomisen seurauksia.
3. Pääasian oikeudenkäynnissä kaksi belgialaista kansalaisjärjestöä, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, kiistelevät Région wallonnen kanssa sellaisen toimintaohjelman pätevydestä, jonka Région wallonne on antanut nitraattidirektiivin³ täytäntöön panemiseksi.
4. Nitraattidirektiivissä ja sen perusteella vahvistettavissa toimintaohjelmissa säännellään maatalousmaiden lannoittamista. Maanviljelijät eivät lannoita maitaan pelkästään viljelmiensä kasvun edistämiseksi vaan myös päästäkseen eroon karjan lannasta. Jos maatilalla levitetään enemmän lantaa

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY (EYVL L 197, s. 30).

3 — Vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12.12.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/676/ETY (EYVL L 375, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna EY:n perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisissa säädöksissä säädetyin täytäntöönpanovallan käytössä komissiota avustavia komiteoita koskevien sääntöjen mukauttamisesta neuvoston päätökseen 1999/468/EY 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003 (EUVL L 284, s. 1).

kuin viljelmät kykenevät hyödyntämään, tämä johtaa ylilannoitukseen, joka säännönmukaisesti kuormittaa vesistöjä.⁴

5. Unionin tuomioistuin on todennut eräässä ennakkoratkaisumenettelyssä, että tällainen toimintaohjelma edellyttää SOVA-direktiivin mukaista ympäristöarviointia.⁵

6. Koska nyt käsiteltävä Région wallonnen toimintaohjelma vahvistettiin Conseil d'État'n mukaan ilman tällaista ympäristöarviointia, Conseil d'État'n on nyt ratkaistava, onko ohjelma kumottava. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan toimintaohjelman takautuva kumoaminen olisi SOVA-direktiivin rikkomisen normaali seuraus. Siitä seuraisi kuitenkin väistämättä, ettei Vallonia olisi pannut nitraattidirektiiviä täydellisesti täytäntöön. Lannoitteiden levittämisen rajoitukset mutta mahdollisesti myös maanviljelijöiden oikeus lannoittamiseen voisivat käytännössä raueta.

7. Kumoamisen vaikutus olisi tilapäinen, koska Vallonia on vahvistanut tällä välin uuden toimintaohjelman⁶ ja Belgia, samoin kuin komissio, ilmoittavat, että se on SOVA-direktiivin mukainen. Sen vuoksi on kyse siitä, onko Région wallonnen vanha toimintaohjelma kumottava taannehtivin vaikutuksin 15.2.2007–6.5.2011, joka on uuden ohjelman voimaantulopäivä.

II Ennakkoratkaisupyyntö

8. Conseil d'État tiedustelee unionin tuomioistuimelta seuraavaa:

- Kun Conseil d'État'n ratkaistavaksi on saatettu kumoamiskanne Vallonian hallituksen 15.2.2007 tekemästä päätöksestä, jolla muutetaan ympäristölain II osassa olevaa vesilakia siltä osin kuin kyse on maataloudessa käytettävän typen kestävästä käytöstä,
- ja kun se toteaa, että kyseinen päätös on tehty noudattamatta SOVA-direktiivissä säädettyä menettelyä ja että tästä syystä päätös on kumottava unionin oikeuden vastaisena,
- mutta kun Conseil d'État toteaa samalla, että riidanalaisella päätöksellä pannaan tyydyttävällä tavalla täytäntöön nitraattidirektiivi,
- voiko se lykätä tuomioistuimen toteaman kumoamisen vaikutusten voimaantuloa sen lyhyen ajanjakson ajan, joka on tarpeen kumotun toimen korjaamiseksi, jotta unionin ympäristöoikeuden tietynasteinen konkreettinen täytäntöönpano mahdollistettaisiin yhtäjaksoisesti?

9. Inter-Environnement Wallonie ASBL, Terre wallonne ASBL, Belgian kuningaskunta, Ranskan tasavalta ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Kaikki Terre wallonnea lukuun ottamatta osallistuivat 8.11.2011 pidettyyn istuntoon.

III Oikeudellinen arviointi

10. SOVA-direktiivin tavoitteet ilmenevät erityisesti sen 1 artiklasta, joka kuuluu seuraavasti:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on taata korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja edistää ympäristönäkökohtien huomioon ottamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä

4 — Ks. nitraattidirektiivin vaatimuksista asia C-266/00, komissio v. Luxemburg, tuomio 8.3.2001 (Kok., s. I-2073); asia C-322/00, komissio v. Alankomaat, tuomio 2.10.2003 (Kok., s. I-11267); asia C-221/03, komissio v. Belgia, tuomio 22.9.2005 (Kok., s. I-8307) ja asia C-526/08, komissio v. Luxemburg, tuomio 29.6.2010 (Kok., s. I-6151).

5 — Yhdistetyt asiat C-105/09 ja C-110/09, Terre wallonne, tuomio 17.6.2010 (Kok., s. I-5611).

6 — Arrêté du Gouvernement wallon du 31 mars 2011 modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en ce qui concerne la gestion durable de l'azote en agriculture (Moniteur Belge 26.4.2011, s. 25217).

kestävän kehityksen edistämiseksi varmistamalla, että tietyistä suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi tämän direktiivin mukaisesti.”

11. SOVA-direktiivin johdanto-osan neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

- ”(4) Ympäristövaikutusten arviointi on tärkeä keino, jolla voidaan sisällyttää ympäristönäkökohtia tiettyjen sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun ja hyväksymiseen, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia jäsenvaltioissa, koska sillä varmistetaan, että tällaiset suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisen aiheuttamat vaikutukset otetaan huomioon niiden valmistelun kuluessa ja ennen niiden hyväksymistä.
- (5) Ympäristöarviointimenettelyjen käytön suunnitelma- ja ohjelmatasolla olisi hyödytettävä yrityksiä tarjoamalla yhtenäisemmät toimintapuitteet siten, että päätöksenteossa otetaan huomioon asiaan liittyvä ympäristöä koskeva tieto. Kun päätöksiä tehtäessä otetaan huomioon useampia tekijöitä, olisi kestävämpien ja tehokkaampien ratkaisujen löydyttävä helpommin.”

IV Oikeudellinen arviointi

A Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

12. Komissio katsoo, ettei ennakkoratkaisupyyntöön vastaaminen ole enää tarpeen Vallonian uuden toimintaohjelman vahvistamisen jälkeen. Koska unionin tuomioistuin ei vastaa hypoteettisiin kysymyksiin,⁷ ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta.

13. Conseil d'État vastasi kuitenkin unionin tuomioistuimen tiedusteluun, että vastaus on hyvinkin hyödyllinen kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian ratkaisemiseksi. Uutta toimintaohjelmaa ei sovelleta taannehtivasti. Sen vuoksi Conseil d'État'n on päätettävä, kumoako se vanhan toimintaohjelman aikaväliltä, joka ulottuu sen vahvistamisesta ajankohtaan, jolloin se kumottiin uudella toimintaohjelmalla.

14. Riidan kohde erottaa käsiteltävän asian erityisesti asiasta Fluxys. Siinä oli kyse jäsenvaltion tietyn säännösten yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa.⁸ Unionin tuomioistuin tosin ainoastaan totesi, että lausunnon antaminen raukeaa, sillä Belgian Cour constitutionnelle oli kumonnut riidanalaiset säännöt *taannehtivien vaikutuksien*⁹ eikä niitä sen vuoksi voitu enää soveltaa pääasiassa. Nyt käsiteltävässä asiassa Conseil d'État'n sen sijaan on vielä ratkaistava, onko vanha toimintaohjelma kumottava taannehtivasti.

15. Edellä esitetystä seuraa, että ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava.

B Conseil d'État'n kysymys

16. Conseil d'État tiedustelee, voiko se määrätä nitraattidirektiivin täytäntöön panemiseksi, mutta SOVA-direktiiviä noudattamatta jättäen vahvistetun Vallonian toimintaohjelman pysyttämistä korvaavan toimen antamiseen asti.

7 — Ks. esim. yhdistetyt asiat C-483/09 ja C-1/10, Gueye, tuomio 15.9.2011 (40 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

8 — Ks. julkisasiamies Trstenjakin 28.9.2010 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-241/09, Fluxys, tuomio 9.12.2010 (Kok., s. I-12773).

9 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Fluxys, tuomion 32 ja 33 kohta.

1. Asia Winner Wetten

17. Conseil d'État, asianosaiset ja muut osapuolet pohtivat tässä yhteydessä asiassa Winner Wetten¹⁰ annettua tuomiota. Siinä tarkasteltiin sitä, voivatko kansalliset tuomioistuimet määrätä sellaisen onnenpelejä koskevan kansallisen säännösten, joka ei ole perusvapauksien mukainen, tilapäisestä pysyttämisestä.

18. Unionin oikeuden ensisijaisuudesta seuraa yleensä, että kansallisia säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa sen kanssa, ei voida soveltaa.¹¹ Tehokasta oikeussuojaa koskevan periaatteen mukaan yksityiset voivat vedota ensisijaisuuteen myös tuomioistuimissa.¹²

19. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin voi ainoastaan poikkeustapauksissa ryhtyä unionin oikeusjärjestykseen olennaisesti kuuluvaa yleistä oikeusvarmuuden periaatetta soveltaen rajoittamaan asianomaisten henkilöiden mahdollisuutta vedota säännökseen tai määräykseen, jota unionin tuomioistuin on tulkinnut, vilpittömässä mielessä perustettujen oikeussuhteiden pätevyyden kyseenalaistamiseksi. Ainoastaan unionin tuomioistuin voi tehdä tällaisen rajoituksen, ja se on tehtävä siinä samassa tuomiossa, jossa unionin tuomioistuin lausuu tulkintapyynnöstä.¹³

20. Asiassa Winner Wetten kaikki huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot väittivät lähinnä, että sellaisen periaatteen hyväksyminen, joka sallisi poikkeustilanteissa välittömästi sovellettavan unionin oikeussäännön vastaiseksi katsotun kansallisen säännön vaikutusten tilapäisen pysyttämisen, olisi oikeutettua, kun sovellettaisiin analogisesti unionin tuomioistuimen SEUT 264 artiklan toisen kohdan perusteella kehittämää oikeuskäytäntöä, jonka mukaan unionin oikeuden säännösten, jotka unionin tuomioistuin on kumonnut SEUT 263 artiklan perusteella tai joiden pätemättömyyden se on todennut SEUT 267 artiklan perusteella, vaikutukset voidaan tilapäisesti pysyttää.¹⁴

21. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ratkaissut mainitussa asiassa, voidaanko unionin oikeuden ensisijaisuuden vaikutusta lykätä muiden etujen kannalta pakottavista syistä, koska asiassa Winner Wetten ei ollut olemassa sellaisia oikeusvarmuutta koskevia pakottavia syitä, joilla tämä olisi voitu oikeuttaa. Se korosti kuitenkin, että lykkäämisen edellytykset voisi määrittää vain unionin tuomioistuin.¹⁵

22. Belgia, Ranska ja komissio päättävät näistä asiassa Winner Wetten esitetyistä lausumista, että vanhan toimintaohjelman tilapäisestä pysyttämisestä voitaisiin käsiteltävässä asiassa päättää harkinnan jälkeen.

23. Vastausta Conseil d'État'n kysymykseen ei kuitenkaan löydy asiassa Winner Wetten ja vastaavissa asioissa annetuista tuomioista.¹⁶ Perusvapauksien – tai unionin oikeuden jonkin muun oikeussäännön – kanssa yhteensopimaton kansallinen säännöstö rikkoo unionin oikeutta joka kerta, kun sitä sovelletaan. Lähtökohtaisesti sitä ei saa soveltaa, sillä muuten vaarannetaan unionin oikeuden yhtenäisyys.

24. Edellytetyn ympäristöarvioinnin laiminlyönti sitä vastoin tarkoittaa ainakin unionin oikeuden loppuun saatettua rikkomista, jota suunnitelman tai ohjelman soveltaminen ei (väistämättä) enää pahenna. On mahdollista, että sama toimi olisi toteutettu myös arvioinnin jälkeen.

10 — Asia C-409/06, Winner Wetten, tuomio 8.9.2010 (Kok., s. I-8015, 53–69 kohta).

11 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Winner Wetten, tuomion 53–57 kohta.

12 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Winner Wetten, tuomion 58 kohta.

13 — Asia C-292/04, Meilicke ym., tuomio 6.3.2007 (Kok., s. I-1835, 35 ja 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

14 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Winner Wetten, tuomion 63 kohta.

15 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Winner Wetten, tuomion 67 kohta.

16 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Meilicke ym., tuomion 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

25. Edellä esitetyn vuoksi kyse ei ole useiden asianosaisten ja muiden osapuolten käsityksen vastaisesti siitä, että jokin direktiivi asetettaisiin etusijalle toiseen direktiivin verrattuna tai että valittaisiin jommankumman direktiivin rikkominen. SOVA-direktiiviä on jo rikottu. Rikkomisen seurauksia voidaan ainoastaan lieventää. Jos nitraattidirektiivin täytäntöön panemiseksi vahvistettu Vallonian vanha toimintaohjelma kumottaisiin SOVA-direktiivin rikkomisen vuoksi, SOVA-direktiivin rikkomisen lisäksi rikottaisiin toistakin direktiiviä.

26. Asiassa Winner Wetten annettu tuomio ja unionin oikeuden ensisijaisuus eivät ole asianmukainen perusta Conseil d'État'n kysymykseen vastaamiselle.

2. Tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteet

27. Edellä esitetyn vuoksi onkin sovellettava tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteita.

28. Unionin oikeuden ensisijaisuuden takia oikeudellisena seurauksena on kansallisen oikeuden soveltamatta jättäminen, kun normit ovat keskenään ristiriidassa.¹⁷

29. Unionin oikeudessa ei sen sijaan säädetä yksityiskohtaisesti, miten on meneteltävä sellaisen säännösten kanssa, joka on annettu tekemättä SOVA-direktiivin mukaista ympäristöarviointia mutta jonka sisältö ei ole minkään unionin oikeuden säännöksen vastainen.

30. SOVA-direktiivi tai nitraattidirektiivi eivät sisällä säännöksiä toimintaohjelmien laatimiseen liittyvien menettelyjen yhteydessä tehtyjen virheiden seurauksista.

31. Unionin tuomioistuin on tosin todennut YVA-direktiivin¹⁸ yhteydessä, että SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätyn vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaan jäsenvaltioiden on poistettava lainvastaiset seuraukset, jotka aiheutuvat unionin oikeuden rikkomisesta.¹⁹ Saman säännön on pädeettävä myös SOVA-direktiiviin.

32. Kun unioni ei ole antanut asiaa koskevia säännöksiä, kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään määrittää toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet. Menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate).²⁰

33. Nyt käsiteltävän asian yhteydessä ei loukata vastaavuusperiaatetta, sillä Conseil d'État ilmoittaa, että se voi pysyttää myös puhtaasti jäsenvaltion sisäisiä tilanteita koskevat säännökset tilapäisesti sen jälkeen, kun ne on kumottu.²¹

34. Tehokkuusperiaate voi kuitenkin estää Vallonian toimintaohjelman tilapäisen pysyttämisen. Tarkasteltaessa kysymystä siitä, tekeekö kansallinen menettelysäännös unionin oikeuden soveltamisen

17 — Asia 6/64, Costa, tuomio 15.7.1964 (Kok., s. 1253, 1269 ja 1270, Kok. Ep. I, s. 211); asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978 (Kok., s. 629, Kok. Ep. IV, s. 73, 21–24 kohta); asia C-213/89, Factortame, tuomio 19.6.1990 (Kok., s. I-2433, Kok. Ep. X, s. 453, 19–21 kohta) ja yhdistetyt asiat C-188/10 ja C-189/10, Melki ja Abdeli, tuomio 22.6.2010 (Kok., s. I-5667, 44 kohta).

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

19 — Asia C-201/02, Wells, tuomio 7.1.2004 (Kok., s. I-723, 64 kohta).

20 — Asia C-212/04, Adeneler ym., tuomio 4.7.2006 (Kok., s. I-6057, 95 kohta); asia C-300/04, Eman ja Sevinger, tuomio 12.9.2006 (Kok., s. I-8055, 67 kohta) ja asia C-115/09, Trianel Kohlekraftwerk Lünen, tuomio 12.5.2011 (Kok., s. I-3673, 43 kohta).

21 — Conseil d'État viittaa korkeimmasta hallintotuomioistuimesta annetun lain (Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat) 14 §:ään.

mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, on joka kerta otettava huomioon tämän säännöksen merkitys koko oikeudenkäynnin, sen kulun sekä sen erityispiirteiden kannalta eri kansallisissa oikeuselimissä.²² Tällöin on kyse yksittäistapauksissa tehdyistä arvioinneista, jotka on tehty huomioimalla kaikki kullekin asialle ominaiset, tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevat asiayhteydet ja joita ei voida automaattisesti soveltaa niiden ilmenemisaloista poikkeavilla aloilla.²³

35. Käsiteltävässä asiassa voidaan sulkea pois soveltamisen mahdottomuus: oikeus ympäristöarviointiin, johon yleisö voi osallistua, toteutuu myös vanhan toimintaohjelman tilapäisen pysyttämisen yhteydessä, jos uusi ohjelma vahvistetaan SOVA-direktiiviä noudattaen.

36. On kuitenkin tutkittava, tekeekö vanhan toimintaohjelman tilapäinen pysyttäminen ympäristöarviointia koskevan oikeuden käyttämisen suhteettoman vaikeaksi.

37. Oikeus ympäristöarviointiin ei ole pelkkä muodollinen menettelyvaihe, vaan sen on taattava SOVA-direktiivin 1 artiklan ja johdanto-osan neljännen ja viidennen perustelukappaleen mukaisesti, että suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisesta johtuvat ympäristövaikutukset otetaan huomioon niitä laadittaessa ja ennen niiden hyväksymistä. Kun päätöksiä tehtäessä otetaan huomioon useampia tekijöitä, kestävämmät ja tehokkaammat ratkaisut löytyvät helpommin.

38. Edellä esitetyn vuoksi ei voida olettaa, että kyseinen toimi olisi toteutettu sisällöllisesti täysin samassa muodossa myös asianmukaisen ympäristöarvioinnin jälkeen. Pikemminkin voidaan olettaa, että toimi olisi ollut ympäristönsuojelun kannalta edullisempi kuin arvioimaton toimi. Sillä olisi erityisesti vähemmän haitallisia vaikutuksia ympäristöön.

39. Kuten komissio toteaa, nimenomaan nitraattidirektiivin mukaisten toimintaohjelmien vahvistamisessa piilee vastaava mahdollisuus, sillä jäsenvaltiot voivat käyttää harkintavaltaa vahvistettavien toimien laajuuden suhteen. Harkintavaltaa käytettäessä voidaan soveltaa ympäristöarvioinnin tuloksia.

40. Oletus, jonka mukaan arvioitu toimi on edullisempi, tukee ensi näkemältä arvioimattoman toimen toteuttamisen lykkäämistä ainakin niin pitkään, että ympäristöarviointi on tehty. Unionin tuomioistuin on vastaavasti todennut, että esimerkiksi jo myönnetyn luvan *peruuttaminen* tai *lykkääminen* kyseessä olevan hankkeen ympäristövaikutusten arvioimiseksi SOVA-direktiivin mukaisesti voivat olla sopivia toimia direktiivin rikkomisen korjaamiseksi.²⁴

41. YVA-direktiiviä²⁵ koskevien muiden tietojen tavoin tätäkin analyysia voidaan soveltaa suunnitelmiin ja ohjelmiin, jotka ovat edellytyksenä sellaisten hankkeiden toteuttamiselle, joilla voi olla haitallisia ympäristövaikutuksia. Suunnitelman tai ohjelman lykkääminen tai peruuttaminen estäisi tilapäisesti hankkeiden toteuttamisen niin kuin hankkeen hyväksymisen yhteydessäkin. Sen vuoksi ne eivät voisi aiheuttaa haitallisia ympäristövaikutuksia.

42. Erona hankkeiden hyväksymiseen on se, että suunnitelmat ja ohjelmat voivat myös kuulua normihierarkiaan tai korvata vanhempia säännöstöjä. Jos tällaisia toimia peruutetaan tai lykätään, niiden sijasta sovelletaan joko yleisempiä tai vanhempia säännöstöjä. Niillä voi olla vakavampia ympäristövaikutuksia²⁶ kuin virheellisesti vahvistetulla toimella. Jos on syytä pelätä tällaisia vaikutuksia, olisi SOVA-direktiivin tavoitteiden vastaista peruuttaa riidanalainen toimi tai lykätä sitä.

22 — Asia C-312/93, Peterbroeck, tuomio 14.12.1995 (Kok., s. I-4599, 14 kohta); asia C-432/05, Unibet, tuomio 13.3.2007 (Kok., s. I-2271, 54 kohta) ja asia C-246/09, Bulicke, tuomio 8.7.2010 (Kok., s. I-7003, 35 kohta).

23 — Asia C-473/00, Cofidis, tuomio 21.11.2002 (Kok., s. I-10875, 37 kohta).

24 — Edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Wells, tuomion 65 kohta.

25 — Ks. esim. asia C-295/10, Valčiukienė ym., tuomio 22.9.2011 (47 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa); 4.3.2010 esittämäni ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 5 mainituissa yhdistetyissä asioissa Terre wallonne (30 kohta); 13.10.2011 esittämäni ratkaisuehdotus vireillä olevassa asiassa C-43/10, Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym. (162, 163 ja 175 kohta) sekä tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohta.

26 — Nyt käsiteltävän asian lisäksi valaiseva on myös 17.11.2011 esittämäni ratkaisuehdotus vireillä olevassa asiassa C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles ym. (40 ja 41 kohta).

43. Suunnitelmia ja ohjelmia, jotka on vahvistettu ilman edellytettyä ympäristöarviointia, koskevia oikeuden päätöksiä tehtäessä olisi sen vuoksi tutkittava, mitkä säännöt korvaavat ne niiden kumoamisen tai lykkäyksen yhteydessä. Mikäli korvaavat säännöt ovat haitallisempia ympäristölle kuin riidanalainen toimi, tuomioistuin voi tehokkuusperiaatetta loukkaamatta määrätä olemassa olevan toimen tilapäisestä pysyttämisestä, kunnes korvaava toimi vahvistetaan ympäristöarvioinnin perusteella.

44. Tällainen määräys edellyttää luonnollisesti, että kansallinen tuomioistuin on ylipäänsä toimivaltainen määräämään virheellistä menettelyä noudattaen vahvistettujen säännösten pysyttämisestä. Tässä yhteydessä voi herätä kysymys, onko toimivallan unionin oikeuden mukaan oltava olemassa, jos riidanalainen toimi koskee unionin oikeutta. Unionin tuomioistuimen ei kuitenkaan tarvitse vastata tähän kysymykseen tässä yhteydessä, sillä Conseil d'État'illa on tarvittava toimivalta.²⁷

45. Lopuksi on myös otettava huomioon, että tilapäinen pysyttäminen voi vähentää painetta korvata virheellistä menettelyä noudattaen vahvistettu toimi toimella, joka perustuu asianmukaiseen ympäristöarviointiin. Tehokkuusperiaatetta loukattaisiin joka tapauksessa, jos asianmukaisesti arvioidun toimen vahvistaminen viivästyisi kohtuuttomasti vanhan toimen pysyttämisen vuoksi. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan tarvitse ratkaista sitäkään, minkälaisia seuraamuksia unionin oikeuden mukaan tällaisessa tapauksessa edellytetään. On nimittäin selvää, että nyt on jo vahvistettu korvaava toimi, jota Belgian ja komission mukaan edelsi riittävä ympäristöarviointi.

46. Käsiteltävässä asiassa on selvää, että ennen vanhan toimintaohjelman vahvistamista voimassa olleet määräykset eivät olleet nitraattidirektiivin mukaisia.²⁸ Komissio puolestaan väittää, että vanha ohjelma vastasi nitraattidirektiivin vaatimuksia. Sen vuoksi on oletettavaa, että pysyttämällä vanha toimintaohjelma tilapäisesti suojellaan ympäristöä paremmin nitraattikuormituksilta kuin jos se kumottaisiin.

47. Ainoastaan kansallinen tuomioistuin voi tutkia, onko sillä tosiasiallisesti tällaisia etuja, erityisesti, jos vanhan toimintaohjelman säännöistä esitetään perusteltuja sisällöllisiä väitteitä.

V Ratkaisuehdotus

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

Kun kansallinen tuomioistuin antaa ratkaisun suunnitelmasta tai ohjelmasta, joka on vahvistettu ilman direktiivissä 2001/42/EY säädettyä ympäristöarviointia, sen on tutkittava, mitkä säännöt korvaavat riidanalaisen toimen, jos se kumotaan. Mikäli korvaavat säännöt ovat haitallisempia ympäristölle kuin riidanalainen toimi, tuomioistuin voi tehokkuusperiaatetta loukkaamatta määrätä voimassa olevan toimen tilapäisestä pysyttämisestä, kunnes korvaava toimi vahvistetaan ympäristöarvioinnin perusteella.

Direktiivin 91/676/ETY mukaisten toimintaohjelmien yhteydessä on yleensä suosittava ilman ympäristöarviointia vahvistetun mutta muuten moitteettoman ohjelman välittömän kumoamisen sijasta sen tilapäistä pysyttämistä.

27 — Ks. alaviite 21.

28 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia komissio v. Belgia.