



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
25 päivänä tammikuuta 2018¹

Asia C-160/17

**Raoul Thybaut,
Johnny De Coster ja
Frédéric Romain
vastaan
Région wallonne,
muina osapuolina
Commune d'Orp-Jauche ja
Bodymat SA**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Belgia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2001/42/EY – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – Määritelmä – Kiinteistöjärjestelyalue – Kaupunkisuunnittelua koskevista kaavamääräyksistä poikkeamisen helpottaminen

I. Johdanto

1. Käsiteparilla ”suunnitelmat ja ohjelmat” on keskeinen merkitys tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin² (jäljempänä SYA-direktiivi; SYA tarkoittaa strategista ympäristöarviointia) soveltamisalan määrittelyn kannalta. Unionin tuomioistuin on hiljattain täsmentänyt tulkintaa,³ mutta, kuten myös asia Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-671/16), jossa myös esitän tänään ratkaisuehdotukseni, osoittaa, on edelleen olemassa siihen liittyviä kysymyksiä, joihin on vastattava.

2. Tässä ennakkoratkaisumenettelyssä on selvitettävä, onko jo Vallonian hallituksen esittämää ”kiinteistöjärjestelyalueen” (périmètre de remembrement urbain) määrittelyä pidettävä suunnitelmana tai ohjelmana, joka saattaa sen vuoksi edellyttää ympäristöarviointia. Määrittely rajoittuu alueen rajaamiseen, mutta se helpottaa erityisesti tietyistä olemassa olevista suunnittelumääräyksistä poikkeamista kyseisellä alueella.

3. Sen vuoksi unionin tuomioistuimen on samanaikaisesti tarkasteltava oikeuskäytäntöään, jonka mukaan suunnitelmien ja ohjelmien kumoaminen voi puolestaan edellyttää suunnitelmana tai ohjelmana ympäristöarviointia.⁴

1 Alkuperäinen kieli: saksa.

2 27.6.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY (EYVL 2001, L 197, s. 30).

3 Tuomio 27.10.2016, D'Oultremont ym. (C-290/15, EU:C:2016:816, 49 kohta).

4 Tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-567/10, EU:C:2012:159, 39 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

4. Ennakkoratkaisupyyntöön vastattaessa on otettava huomioon myös se, että strategisen ympäristöarvioinnin tarpeellisuus riippuu siitäkin, minkälaiset hankkeet kuuluvat kunkin säädöksen soveltamisalaan. SYA-direktiivin mukaan ympäristöarviointia ei nimittäin pidä tehdä ainoastaan, kun suunnitelmassa tai ohjelmassa vahvistetaan puitteet hankkeille, joihin sovelletaan YVA-direktiiviä⁵ (3 artiklan 2 kohdan a alakohta), vaan myös, kun vahvistetaan puitteet muille hankkeille, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia (3 artiklan 4 kohta), sekä suunnitelmia ja ohjelmia, joiden on katsottu edellyttävän luontodirektiivin⁶ 6 artiklan 3 kohdan mukaista erityistä arviointia (3 artiklan 2 kohdan b alakohta).

II. Asiaa koskeva lainsäädäntö

A. Unionin oikeus

5. SYA-direktiivin tarkoitus ilmenee erityisesti sen 1 artiklasta:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on taata korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja edistää ympäristönäkökohtien huomioon ottamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä kestävän kehityksen edistämiseksi varmistamalla, että tietyistä suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi tämän direktiivin mukaisesti.”

6. SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdassa määritellään suunnitelmat ja ohjelmat seuraavasti:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

- a) ’suunnitelmilla ja ohjelmilla’ sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, mukaan lukien Euroopan yhteisön yhteisrahoittamat suunnitelmat ja ohjelmat, sekä niitä koskevia muutoksia,
- jotka kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy tai jotka viranomainen valmistelee kansanedustuslaitoksen tai hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä, ja
 - joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät.”

7. Käsiteltävän asian kannalta on merkityksellinen erityisesti velvoite SYA-direktiivin 3 artiklan 2, 4 ja 5 kohdan mukaisen strategisen ympäristöarvioinnin suorittamiseen:

”2. Jollei 3 kohdasta muuta johdu, ympäristöarviointi on tehtävä kaikista suunnitelmista ja ohjelmista,

- a) joita valmistellaan maa-, metsä- ja kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, kaavoitusta tai maankäyttöä varten ja joissa vahvistetaan puitteet [direktiivin 85/337/ETY] liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, tai
- b) joiden on katsottu edellyttävän [direktiivin 92/43/ETY] 6 tai 7 artiklan mukaista arviointia sen todennäköisen vaikutuksen johdosta, joka niillä on mainituissa artikloissa tarkoitetuilla alueilla.

5 Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU (EUVL 2011, L 26, s. 1), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 16.4.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/52/EU (EUVL 2014, L 124, s. 1).

6 Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna tiettyjen ympäristöalan direktiivien mukauttamisesta Kroatian tasavallan liittymisen johdosta 13.5.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/17/EU (EUVL 2013, L 158, s. 193).

--

4. Jäsenvaltioiden on määriteltävä, onko sellaisilla muilla kuin 2 kohdassa tarkoitetuilla suunnitelmilla ja ohjelmilla, joilla vahvistetaan puitteet sellaisten tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätökselle, todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

5. Jäsenvaltioiden on määriteltävä, onko edellä 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuilla suunnitelmilla ja ohjelmilla todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, joko tapauskohtaisen tarkastelun perusteella tai määrittelemällä suunnitelma- ja ohjelmatyyppejä, taikka molempia keinoja yhdistelemällä. Jäsenvaltioiden on tätä varten otettava kaikissa tapauksissa huomioon liitteessä II vahvistetut asiaankuuluvat perusteet, jotta voidaan varmistaa, että suunnitelmat ja ohjelmat, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, kuuluvat tämän direktiivin soveltamisalaan.”

B. Kansallinen oikeus

8. Maankäytön suunnittelua, yhdyskuntasuunnittelua ja kulttuuriperintöä koskevan Vallonian alueen lain (Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine) 127 § sisältää säännöksiä kiinteistöjärjestelyalueen ja rakennusluvan suhteesta:

”1. Lain 88, 89, 107 ja 109 §:stä poiketen [rakennusluvan] myöntää hallitus --,

--

8° kun lupa koskee kiinteistöjärjestelyalueeseen kohdistuvia toimia ja rakennustöitä;

aluehallitus vahvistaa alueen; -- alue kattaa kaikki sellaiset kaupunkirakentamishankkeet kaupunkitoimintojen uudelleenmäärittelyä ja kehittämistä varten, jotka edellyttävät tie- ja katualueiden sekä yleisten alueiden perustamista, muuttamista, laajentamista tai poistamista tai ylittämistä;

--

3. -- lupa voidaan myöntää sektorikohtaisesta yleiskaavasta, kuntakaavasta, kaupunkirakentamista koskevista kunnallisista säännöistä ja rakennuskaavasta poiketen.”

9. Maankäytön suunnittelua, yhdyskuntasuunnittelua ja kulttuuriperintöä koskevan Vallonian alueen lain 181 §:ssä sallitaan kiinteän omaisuuden pakkolunastus kiinteistöjärjestelyalueella:

”Aluehallitus voi asetuksella säätää sellaisen kiinteän omaisuuden pakkolunastamisesta yleiseen tarpeeseen

--

5° joka sijaitsee kiinteistöjärjestelyalueella.”

III. Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

10. Thybaut ym. ovat nostaneet Conseil d'État:ssa (ylin hallintotuomioistuin, Belgia) kumoamiskanteen, joka koskee Vallonian hallituksen 3.5.2012 tekemää päätöstä, jolla Orp-Jauchen kylässä (Vallonian Brabant, Belgia) määriteltiin kiinteistöjärjestelyalueeksi yli neljän hehtaarin suuruinen alue, jolla sijaitsevat tällä hetkellä muun muassa Ed. de Saint-Hubertin maataloustarvikkeita valmistaneen tehtaan vanhat hallit.

11. Tällaista aluetta koskeviin hankkeisiin sovelletaan yksinkertaistettua lupamenettelyä, jossa voidaan poiketa voimassa olevista kaavamääräyksistä, ja yksinkertaistettua pakkolunastusmenettelyä oletetun yleisen tarpeen perusteella. Rakennuslupaa koskeva toimivalta ei myöskään kuulu kunnalle vaan Vallonian hallitukselle.

12. Kiinteistöjärjestelyaluetta koskevaan hakemukseen on liitettävä konkreettinen kaupunkisuunnitelma (rakennusten purkaminen ja rakentaminen, katuverkostojen ja avointen alueiden kaavoittaminen), jota varten myönnetään tarvittaessa myöhempi erillinen rakennuslupa. Koska kiinteistöjärjestelyalue on luonteeltaan säädännäinen eikä sen ajallista vaikutusta ole rajoitettu, myös hanketta seuraaviin kaikkiin tuleviin hankkeisiin – vaikka ne eivät liittyisi alkuperäiseen konkreettiseen kaupunkisuunnitelmaan – sovelletaan yksinkertaistettuja menettelyjä.

13. Nyt käsiteltävässä asiassa kiinteistöjärjestelyaluetta koskevan hakemuksen on tehnyt Bodymat-niminen osakeyhtiö, jonka aikomuksena on ”kunnostaa teollisuusrakennuksia rakennustavaraliikkeiksi, elintarvikeliikkeiksi muiden pienempien kauppaliikkeiden ohella – – [sekä] asunnoiksi – – [ja] yhdistää ne uusilla katualueilla olemassa olevaan tieverkkoon”.

14. Ympäristöä koskevia arviointeja tekevä ja ympäristöneuvontaa antava toimisto teki Bodymatin kaupunkisuunnitelman ympäristövaikutusten arvioinnin.

15. Pääasian kantajat ovat yksityishenkilöitä, jotka asuvat kiinteistöjärjestelyalueen läheisyydessä. He vetoavat SYA-direktiiviin ja katsovat, ettei käsiteltävässä asiassa tehty arviointi ole direktiivin vaatimusten mukainen, sillä se on epätäydellinen, virheellinen ja sääntöjenvastainen.

16. Vallonian hallitus katsoo, ettei ympäristövaikutusten arviointia edellyttä kiinteistöjärjestelyalue vaan nimenomaan kaupunkirakentamista koskeva hanke. Nyt käsiteltävässä asiassa kaupunkirakentamishankkeesta on tehty ympäristövaikutusten arviointi. Hallintoviranomainen on perustellusti katsonut, että arviointi on kattava ja että siitä käyvät ilmi seikat, jotka ovat tarpeen hakemuksen ratkaisemiseksi.

17. Belgian Cour constitutionnelle (perustuslakituomioistuin) esittämänsä ennakkoratkaisupyynnön, joka koski kiinteistöjärjestelyaluetta koskevien määräysten yhteensopivuutta Belgian perustuslain kanssa, jälkeen Conseil d'État esittää nyt unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohtaa tulkittava siten, että suunnitelman tai ohjelman käsitteeseen kuuluu laintasoisella säännöksellä säädetty ja alueellisen viranomaisen hyväksymä alue,

- jonka kohteena on vain sellaisen maantieteellisen alueen määrittäminen, jolla voidaan toteuttaa kaupunkirakentamishanke, mikäli tämä hanke, jolla on oltava määritelty tavoite – eli suunnitelman on koskettava sellaista kaupunkitoimintojen uudelleenmäärittelyä ja kehittämistä, joka edellyttää tie- ja katualueiden sekä yleisten alueiden perustamista, muuttamista, laajentamista tai poistamista tai ylittämistä –, oikeuttaa tällaisen alueen hyväksymisen, joka siis johtaa hankkeen periaatteelliseen hyväksymiseen, mutta sille on vielä myönnettävä lupa, joka edellyttää ympäristövaikutusten arviointia, ja
- jonka menettelyllisenä seurauksena tähän alueeseen kohdistuvia toimia tai rakennushankkeita koskeviin lupahakemuksiin sovelletaan poikkeusmenettelyä niin, että ennen alueen hyväksymistä kyseessä oleviin alueisiin sovellettavat kaavamääräykset pysyvät voimassa mutta tämän menettelyn soveltaminen voi oikeuttaa helpommin näistä määräyksistä poikkeamisen, ja
- joka katsotaan lähtökohtaisesti yleisen tarpeen mukaiseksi siihen liitetyn pakkolunastussuunnitelman mukaisten pakkolunastusten toteuttamiseksi?”

18. Thybaut ym., Bodymat, Belgian kuningaskunta ja Euroopan komissio esittivät kirjallisia huomautuksia ja osallistuivat 30.11.2017 pidettyyn istuntoon, joka koski sekä käsiteltävää asiaa että asiaa C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles ym. Suulliseen käsittelyyn osallistui lisäksi Tanskan kuningaskunta.

IV. Oikeudellinen arviointi

19. Ennakkoratkaisupyyntöön vastaamiseksi on käsiteltävä aluksi lyhyesti SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan sisältävää suunnitelmien ja ohjelmien määritelmää ja sen jälkeen unionin tuomioistuimen esittämää tämän käsiteparin tulkintaa.

A. SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan määritelmä

20. SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan mukaan ”suunnitelmilla ja ohjelmilla” tarkoitetaan sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia sekä niitä koskevia muutoksia, jotka *ensinnäkin* kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy tai jotka viranomainen valmistelee kansanedustuslaitoksen tai hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä ja joita *toiseksi* lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät.

21. Jo Conseil d'État'n kysymyksen muotoilusta käy ilmi, ettei näiden edellytysten täyttymisestä sen mielestä ole epäilystä. Kysymyksen mukaan kyseisestä alueen vahvistamisesta päätti alueellinen viranomainen, nimittäin Vallonian alue (Belgia), joten ensimmäinen edellytys on jo täytetty. Toisesta edellytyksestä voidaan todeta, ettei ole kylläkään havaittavissa velvoitetta kyseisen alueen vahvistamiseksi, mutta tältä osin riittää, että kansallisissa laeissa, asetuksissa tai hallinnollisissa määräyksissä, joissa määritetään hyväksymiseen toimivaltaiset viranomaiset sekä laatimismenettelymenettelyt, säädetään vastaavasta toimenpiteestä.⁷ Ennakkoratkaisukysymyksen mukaan alueen vahvistamisesta säädetään laintasoisella säännöksellä. Kyseisessä säännöksessä, maankäytön suunnittelua, yhdyskuntasuunnittelua ja kulttuuriperintöä koskevan Vallonian alueen lain 127 §:n 1 momentin 8 kohdassa, määritetään myös toimivaltaiset viranomaiset sekä laatimismenettelymenettelyt.

B. Suunnitelmien ja ohjelmien sisällölliset vaatimukset

22. Conseil d'État kysyy tosiasiallisesti sitä, ovatko kiinteistöjärjestelyalueen määrittelyn oikeudelliset vaikutukset riittäviä, jotta kyseessä voidaan katsoa olevan SYA-direktiivissä tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma. Tämä kysymys tarjoaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden soveltaa hiljattain kehittämäänsä käsiteparin ”suunnitelmat ja ohjelmat” tulkintaa uuteen tilanteeseen.

23. Mainitun tulkinnan mukaan käsitepari ”suunnitelmat ja ohjelmat” koskee ”kaikkia toimia, joissa määritellään kyseiseen alaan sovellettavat valvontasäännöt ja -menettelyt ja vahvistetaan siten sellaisen hankkeen tai sellaisten hankkeiden, jolla tai joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus”.⁸

⁷ Tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-567/10, EU:C:2012:159, 31 kohta).

⁸ Tuomio 27.10.2016, D'Oultremont ym. (C-290/15, EU:C:2016:816, 49 kohta).

24. Tähän tulkintaan liittyen esitän tänään julkaistavassa ratkaisuehdotuksessani C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles ym.*, että arvioitaessa sitä, onko kyse SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettusta suunnitelmasta tai ohjelmasta, on tutkittava, aiheuttavatko kyseisen toimenpiteen määrittelyt todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.⁹

25. Käsiteltävässä asiassa on Conseil d'État'n tehtävä arvioida, täyttääkö riidanalainen kiinteistöjärjestelyalue nämä arviointiperusteet.

26. Tämän arvioinnin kannalta vaikuttaa ensi silmäyksellä merkitykselliseltä, ettei kiinteistöjärjestelyalueen määrittely sisällä nimenomaisesti hankkeiden hyväksymistä ja toteuttamista koskevia positiivisia kriteerejä ja yksityiskohtaisia sääntöjä vaan rajoittuu alueen määrittelyyn. Tämä voisi sulkea pois sen vaihtoehdon, että tämä määrittely voisi aiheuttaa merkittäviä ympäristövaikutuksia.

27. Kaksi kolmesta tällaisella alueella sovellettavasta erityissäännöstöstä, nimittäin luvan myöntämiseen liittyvä muutettu toimivalta ja mahdollisuus alueiden pakkolunastamiseen, eivät myöskään ole sinänsä omiaan aiheuttamaan merkittäviä ympäristövaikutuksia.

28. Kiinteistöjärjestelyaluetta koskeva kolmas erityissäännöstö on kuitenkin toisenlainen. Maankäytön suunnittelua, yhdyskuntasuunnittelua ja kulttuuriperintöä koskevan Vallonian alueen lain 127 §:n 3 momentin mukaan tällaisella alueella voidaan hyväksyä hankkeita olemassa olevista määräyksistä poiketen. Kyseisessä säännöksessä mainitaan tässä yhteydessä sektorikohtaiset yleiskaavat, kuntakaavat, kaupunkirakentamista koskevat kunnalliset säännöt ja rakennuskaava..

29. Mahdollisuus olemassa olevista määräyksistä poikkeamiseen muistuttaa määräysten kumoamista. Kiinteistöjärjestelyalueen määrittelyn johdosta alueella voidaan periaatteessa toteuttaa hankkeita, joilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia ja joiden esteenä olemassa olevien suunnitelmien määräykset aiemmin olivat. Ajatellaanpa vaikka rakennusten kokoa tai alueiden käyttöä koskevia rajoituksia, joita ei tarvitse enää ottaa huomioon.

30. Tähän sisältyy välillisesti kuitenkin hankkeiden hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen mahdollisesti merkityksellinen määrittely: kyseiset alueet muuttuvat houkutteleviksi kaikenlaisille hankkeille, joissa poiketaan olemassa olevista suunnittelua koskevista määräyksistä.

31. Unionin tuomioistuin on jo todennut suunnitelmien ja ohjelmien kumoamisesta, että kun otetaan huomioon mainittuja suunnitelmia ja ohjelmia koskevien kumoamistoimien tavanomaiset ominaispiirteet ja vaikutukset, näiden toimien pitäminen SYA-direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävinä olisi vastoin unionin lainsäätäjän tavoitteita ja vaarantaisi osittain direktiivin tehokkaan vaikutuksen.¹⁰ Suunnitelman tai ohjelman kumoamisella olisi nimittäin merkittäviä vaikutuksia tulevien hankkeiden hyväksymiselle.¹¹ Tämä koskee myös olemassa olevista suunnittelua koskevista määräyksistä poikkeamista.

32. Pelkkä kiinteistöjärjestelyalueen määrittely ei tosin vielä tarkoita sitä, että toteutetaan tosiasiallisia hankkeita, joissa hyödynnetään olemassa olevia mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöön. Vasta myöhempien hankkeiden hyväksyminen antaa mahdollisuuden arvioida ympäristövaikutuksia konkreettisesti. Tämä pätee kuitenkin kaikkiin suunnitelmia ja ohjelmia koskeviin määräyksiin: ne ainoastaan mahdollistavat ympäristövaikutukset, joita konkreettisilla hankkeilla voi olla. Lainsäätäjä lähti ilmeisesti siitä, ettei tämä suunnittelu- ja ohjelmamääräyksiin liittyvä potentiaalisuus ole ympäristöarvioinnin esteenä.

9 Ks. ratkaisuehdotukseni C-671/16 (*Inter-Environnement Bruxelles ym.*), 18–27 kohta.

10 Tuomio 22.3.2012, *Inter-Environnement Bruxelles ym.* (C-567/10, EU:C:2012:159, 41 kohta).

11 Tuomio 22.3.2012, *Inter-Environnement Bruxelles ym.* (C-567/10, EU:C:2012:159, 39 kohta).

33. Sen vuoksi Belgian ja Bodymatin esittämä väite, jonka mukaan ei ole vielä ollenkaan selvää, mitä ympäristövaikutuksia on arvioitava, ei myöskään vakuuta.

34. On totta, ettei kiinteistöjärjestelyalueen määrittelyn ympäristöarviointi voi taata, että myöhemmin todellisuudessa esiintyvät ympäristövaikutukset havaitaan täsmällisesti. Mahdollisuudet poiketa suunnittelua koskevista määräyksistä eivät nimittäin rajoitu tiettyyn hankkeeseen, jonka vaikutukset voitaisiin jo arvioida, vaan koskevat kaikkia kyseisellä alueella tulevaisuudessa toteutettavia hankkeita, myös hankkeita, joita ei voida vielä edes ennakoita.

35. Ympäristöarvioinnissa voidaan kuitenkin ainakin yrittää kuvata alueella vallitsevien olojen ja teknisten edellytysten perusteella ympäristövaikutuksia, jotka realistisesti tarkastellen ovat mahdollisia, kun toteutetaan hankkeita, joita olemassa olevat määräykset eivät enää rajoita. Tämä menettelytapa lisäisi selvästi avoimuutta, sillä se pakottaisi viranomaiset selvittämään, minkälaisia tulevia kehityskulkuja kiinteistöjärjestelyalueen määrittely mahdollistaa.

36. Kiinteistöjärjestelyalueen suunnitelmaksi tai ohjelmaksi luokittelun esteenä ei ole myöskään se, että periaatteessa olisi mahdollista ottaa mahdollinen poikkeaminen olemassa olevista suunnittelua koskevista määräyksistä täydellisesti huomioon myöhempien hankkeiden YVA-direktiivin mukaisen arvioinnin yhteydessä.

37. Aloite SYA-direktiivin antamiseen perustui kylläkin havaintoon, että tietyistä ympäristövaikutuksista on YVA-direktiivin mukaisen arvioinnin ajankohtana tosiasiaa jo päätetty aikaisemmissa suunnitteluvaiheissa tehtyjen päätösten johdosta ja ettei niitä voida arvioinnin tuloksesta riippumatta enää kyseenalaistaa hankkeesta päätettäessä.¹² Tästä ei pidä kuitenkaan päätellä, että SYA-direktiivin mukainen ympäristöarviointi olisi tarpeeton, jos kaikki määrittelyt voitaisiin arvioida ja tutkia YVA-direktiiviä soveltaen.

38. Unionin oikeus ei nimittäin ensinnäkään takaa, että jokainen ajateltavissa oleva hanke on arvioitava YVA-direktiivin mukaisesti. Ainoastaan direktiivin liitteissä I ja II luetellut hanketyypit kuuluvat ylipäänsä direktiivin soveltamisalaan. SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja 4 kohdassa sitä vastoin säädetään, että ympäristöarviointi on tehtävä suunnitelmista ja ohjelmista, jotka eivät välttämättä liity hankkeisiin, joihin sovelletaan YVA-direktiiviä.

39. Ympäristöarviointi on toiseksi tehtävä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta sen tulokset voivat vielä vaikuttaa mahdollisiin päätöksiin. Tästä tavoitteesta on säädetty SYA-direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa ja lisäksi Kiovan pöytäkirjan¹³ 8 artiklan 1 kappaleessa ja 9 artiklan 2 kappaleessa, Espoon sopimuksen¹⁴ johdanto-osan 7 kohdassa ja 3 artiklan 1 kohdassa, Århusin yleissopimuksen¹⁵ 6 artiklan 4 kappaleessa ja YVA-direktiivin johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa.¹⁶

12 Ehdotus neuvoston direktiiviksi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (KOM(96) 511 lopullinen, s. 6). Ks. tästä ratkaisuehdotukseni Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:120, 31 ja 32 kohta) ja tämänpäiväinen ratkaisuehdotukseni Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-671/16, 43 ja 44 kohta).

13 Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista vuonna 1991 tehtyyn YK:n Euroopan talouskomission Espoon yleissopimukseen liittyvä strategista ympäristöarviointia koskeva vuoden 2003 pöytäkirja (EUVL 2008, L 308, s. 35), joka on hyväksytty 20.10.2008 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2008/871/EY (EUVL 2008, L 308, s. 33).

14 Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva vuoden 1991 yleissopimus (EYVL 1992, C 104, s. 7); neuvoston päätökseksi valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevaan YK:n Euroopan talouskomission Espoon yleissopimukseen tehtävän ensimmäisen ja toisen muutoksen hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta tehdyn ehdotuksen (KOM(2007) 470 lopullinen) mukaisesti yhteisö hyväksyi yleissopimuksen 27.6.1997 neuvoston päätöksellä, jota ei ole julkaistu ja joka ilmeisesti tehtiin 15.10.1996 (ks. ehdotus ensimmäiseksi neuvoston päätökseksi; EYVL 1992, C 104, s. 5).

15 Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva vuoden 1998 yleissopimus (EUVL 2005, L 124, s. 4), joka on hyväksytty 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1).

16 Ks. myös ratkaisuehdotukseni Comune di Corridonia ym. (C-196/16 ja C-197/16, EU:C:2017:249, 25 ja 26 kohta).

40. Kolmanneksi molempien direkttiivien mukaisten arviointien mahdollinen rinnakkaisuus ei merkitse sitä, että tarpeettomat kaksinkertaiset arvioinnit ovat välttämättömiä. SYA-direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan ensimmäisen arvioinnin tuloksia voidaan (ja pitää) käyttää hyväksi toisen arvioinnin yhteydessä, ainakin siltä osin kuin ne ovat (vielä) hyödyllisiä toisen arvioinnin kannalta.¹⁷

41. Se, onko kiinteistöjärjestelyalueen määrittelyä todellisuudessa pidettävä merkittävänä tuomiossa D'Oultremont tarkoitetulla tavalla, riippuu siitä, mitä sellaisia määräyksiä olemassa olevat suunnitelmat sisältävät, joista voidaan poiketa. Mitä merkityksellisempiä määräykset ovat, sitä merkittävämpää on myös poikkeamisen mahdollistaminen.

42. Kansallisen tuomioistuimen on näin ollen arvioitava, ovatko olemassa olevat suunnittelua koskevat määräykset, joista voidaan poiketa, konkreettisissa paikallisissa oloissa esteenä hankkeille, jotka aiheuttavat todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

V. Ratkaisuehdotus

43. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

Toimea, jolla sallitaan hankkeita tietyllä alueella hyväksyttäessä poikkeaminen tiettyjä suunnitelmia koskevista kaavamääräyksistä, on pidettävä tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuna suunnitelmana tai ohjelmana, jos olemassa olevat suunnittelua koskevat määräykset, joista voidaan poiketa, ovat konkreettisissa paikallisissa oloissa esteenä hankkeille, jotka aiheuttavat todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

¹⁷ Ks. tuomio 22.9.2011, Valčiukienė ym. (C-295/10, EU:C:2011:608, 61 ja 62 kohta) ja tuomio 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, 58 kohta).