



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
29 päivänä marraskuuta 2018¹

Asia C-411/17

**Inter-Environnement Wallonie ASBL ja
Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw
vastaan
Ministerrat,
muuna osapuolena
Electrabel SA**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Cour constitutionnelle (perustuslakituomioistuin, Belgia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Espoon yleissopimus – Århusin yleissopimus – Direktiivi 2011/92/EU – Direktiivi 92/43/ETY – Direktiivi 2009/147/EY – Ydinvoimasta luopuminen – Tiettyjen ydinvoimalaitosten teollisen sähköntuotannon jatkaminen lakisääteisesti kymmenellä vuodella – Ympäristövaikutusten arvioinnin puuttuminen – Hankkeen käsite – Lainsäätäjän toimi – Luvan jatkaminen – Kansainvälisten sopimusten välitön oikeusvaikutus – Velvoitteista poikkeaminen – Erittäin tärkeä yleinen etu – Toimitusvarmuus

Sisällys

I Johdanto	3
II Asiaa koskevat oikeussäännöt	4
A Kansainvälinen oikeus	4
1. Espoon yleissopimus	4
2. Århusin yleissopimus	5
B Unionin oikeus	6
1. YVA-direktiivi	6
2. Luontodirektiivi	8
III Tosiseikat	8

¹ Alkuperäinen kieli: saksa.

IV Ennakkoratkaisupyyntö	10
V Oikeudellinen arviointi	12
A Unionin oikeuden sovellettavuus ydinvoimaan	13
B Lainsäädäntötoimet ympäristövaikutusten arvioinnissa	14
C Teollisen sähköntuotannon jatkaminen	16
1. Hankkeen käsite YVA-direktiivissä	16
2. Hankkeen käsite Espoon yleissopimuksessa	16
a) Unionin tuomioistuimen tulkintatoimivalta	17
b) Hankkeen käsite Espoon yleissopimuksessa	17
3. Hankkeen käsite Århusin yleissopimuksessa	19
a) Jatkaminen ”hankkeena”	19
b) Lupien uudelleen käsittely ”hankkeena”	20
c) Muutos tai laajennus ”hankkeena”	21
d) Välipäätelmä	21
4. YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja molempien yleissopimusten tähänastisen tulkinnan välinen ristiriita	21
a) YVA-direktiivin hankkeen käsitteen kansainvälisen oikeuden mukainen tulkinta	22
b) Espoon ja Århusin yleissopimusten välitön oikeusvaikutus	23
5. Hankkeen luonne muiden töiden perusteella	24
D Muita kysymyksiä YVA-direktiivin soveltamisesta	25
1. Luokittelu YVA-direktiivin liitteisiin	25
2. Arviointijankkohta	26
E Arviointivelvollisuudesta poikkeaminen sähkön toimitusvarmuuteen ja oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä	27
1. Poikkeaminen YVA-direktiiviin sisältyvän yksittäistapausta koskevan poikkeuksen nojalla	28
2. Espoon yleissopimuksesta poikkeaminen	29
3. Århusin yleissopimuksesta poikkeaminen	29
4. Seuraukset YVA-direktiivin mukaiselle poikkeamismahdollisuuden tulkinnalle	30
F Kahdeksas kysymys – luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohta	30
1. Kahdeksannen kysymyksen a kohta – hankkeen käsite luontodirektiivissä	30

2. Kahdeksannen kysymyksen b kohta – lainsäädäntötoimi	32
3. Kahdeksannen kysymyksen c kohta – Doel 1 ja Doel 2	32
4. Kahdeksannen kysymyksen d kohta – toimitusvarmuutta koskeva poikkeus	32
a) Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan soveltamisedellytykset	32
b) Sähkön toimitusvarmuus	33
c) Välipäätelmä	35
G Doel 1- ja Doel 2 -ydinvoimalaitosten teollisen sähköntuotannon jatkamisesta annetun lain vaikutusten pysyttäminen	35
1. Strategista ympäristöarviointia koskevan direktiivin soveltamisalalla annettu oikeuskäytäntö ..	35
2. Soveltaminen muihin ympäristöarviointeihin	37
VI Ratkaisuehdotus	39

I Johdanto

1. Edellyttääkö lain, jolla ydinvoimalaitosten teollista sähköntuotantoa jatketaan, antaminen ympäristövaikutusten arviointia? Tämä kysymys tulee esille Cour constitutionnellessa (perustuslakituomioistuin, Belgia), joka esittää sitä koskevan ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle.

2. Cour constitutionnelle viittaa tässä yhteydessä Espoon yleissopimukseen² ja Århusin yleissopimukseen³ sekä YVA-direktiiviin⁴ ja luontodirektiiviin,⁵ joissa kaikissa määrätään tai säädetään ympäristöarvioinnista mutta joihin sisältyy erilaisia edellytyksiä tälle arvioinnille. Asiassa on vastaavasti esitetty varsin suuri määrä ennakkoratkaisukysymyksiä.

3. Ennakkoratkaisupyynnössä on kuitenkin pohjimmiltaan kyse kolmesta keskeisestä kysymyksestä, nimittäin ensinnäkin siitä, edellyttävätkö lainsäädäntötoimet ympäristövaikutusten arviointia, toiseksi siitä, edellyttääkö jo hyväksytyt toiminnan jatkaminen tällaista arviointia, ja kolmanneksi siitä, voiko erittäin tärkeä yleinen etu oikeuttaa kyseisten voimalaitosten toiminnan jatkumisen, kun arviointivelvoitteita on mahdollisesti rikottu. Ainakin ensi näkemältä kuhunkin mainituista oikeudellisista toimista sisältyy erilaisia säännöksiä tai määräyksiä näistä kysymyksistä.

2 Vuoden 1991 yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista (EYVL 1992, C 104, s. 7).

3 Vuoden 1998 yleissopimus tiedon saatavuudesta, yleisön osallistumisesta päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuudesta ympäristöasioissa (EUVL 2005, L 124, s. 4), joka hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1).

4 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).

5 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 muutettuna 13.5.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/17/EU (EUVL 2013, L 158, s. 193).

4. Yleissopimuksia koskevien ennakkoratkaisukysymysten ansiosta tämä menettely tarjoaa unionin tuomioistuimelle lisäksi uudelleen tilaisuuden tarkastella kansainvälisen ympäristöoikeuden vaikutuksia unionin oikeudessa ja omaa asemaansa näiden määräysten tulkinnessa. Kuten Saksa on esittänyt istunnossa, tällä on käytännössä suuri merkitys erityisesti Espoon yleissopimuksen ydinvoimalaitoksiin soveltamisen kannalta, koska tällä hetkellä kyseisen sopimuksen soveltamisalalla on tehtävä päätöksiä noin 90 ydinvoimalaitoksen käyttöään jatkamisesta. Espoon yleissopimuksen yhteydessä perustettiin tästä syystä myös tätä aihetta käsittelemään sopimuspuolten erityinen työryhmä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus

5. Espoon ja Århusin yleissopimukset hyväksyttiin Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission (UNECE) yhteydessä. Ne hyväksyttiin silloisen Euroopan yhteisön puolesta sekasopimuksina yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

1. Espoon yleissopimus

6. Espoon yleissopimus koskee valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia. Neuvosto on hyväksynyt sen 15.10.1996 tekemällään päätöksellä, jota ei ole julkaistu ja jonka se on pyynnöstä toimittanut unionin tuomioistuimelle.⁶ Päätöksen oikeusperustana oli tuolloin voimassa ollut EY:n perustamissopimuksen 130 s artikla, luettuna yhdessä 228 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen ja 3 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa. Nämä määräykset sisältyvät nykyisin muutettuina SEUT 192 artiklaan ja 218 artiklan 6 kohdan b alakohtaan ja 8 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen.

7. Espoon yleissopimuksen 1 artiklan v ja ix alakohtaan sisältyvät seuraavat asian kannalta merkitykselliset määritelmät:

”Tässä yleissopimuksessa tarkoitetaan

--

(v) ’ehdotetulla hankkeella’ kaikkea toimintaa tai toiminnan huomattavaa muutosta, jonka toteuttamisesta toimivaltainen viran-omainen päättää sovellettavan kansallisen menettelyn mukaisesti,

--

(ix) ’toimivaltaisella viranomaisella’ kansallista viranomaista tai viranomaisia, jotka sopimuspuoli on nimennyt vastaamaan tämän yleissopimuksen toimialaan kuuluvista tehtävistä ja/tai sitä viranomaista tai niitä viranomaisia, joille sopimuspuoli on uskonut ehdotettua hanketta koskevan päätöksenteon”.

8. Espoon yleissopimuksen 2 artiklaan sisältyvät seuraavat sopimuspuolten perustavanlaatuiset velvoitteet:

”1. Sopimuspuolet toteuttavat yhdessä tai erikseen kaikki aiheelliset ja tehokkaat toimenpiteet ehkäistäkseen, vähentääkseen ja valvoakseen ehdotetuista hankkeista aiheutuvia merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

⁶ Neuvoston asiakirja 8931/96, 17.7.1996.

2. Kukin sopimuspuoli toteuttaa tarvittavat oikeudelliset, hallinnolliset ja muut toimenpiteet tämän yleissopimuksen määräysten toteuttamiseksi, mukaan lukien sellaisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn luominen I liitteessä lueteltujen, todennäköisesti merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä haitallisia vaikutuksia aiheuttavien ehdotettujen hankkeiden osalta, joka mahdollistaa kansalaisten osallistumisen ja II liitteessä esitettyjen ympäristövaikutusten arviointiasiakirjojen laatimisen.

3. Aiheuttajaosapuoli varmistaa, että tämän yleissopimuksen määräysten mukainen ympäristövaikutusten arviointi tehdään ennen kuin tehdään päätös I liitteessä mainitun, todennäköisesti merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä haitallisia vaikutuksia aiheuttavan ehdotetun hankkeen luvasta tai toiminnan aloittamisesta.

--

6. Aiheuttajaosapuoli järjestää tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti kansalaisille mahdollisuuden osallistua ehdotettujen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn hankkeen todennäköisellä vaikutusalueella ja varmistaa, että kohdeosapuolen kansalaisille järjestetään yhtäläinen mahdollisuus kuin aiheuttajaosapuolen kansalaisille.”

9. Espoon yleissopimuksen liitteessä I olevassa 2 kohdassa määritellään sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat lämpövoimalaitokset seuraavasti:

”Lämpövoimalaitokset ja muut polttolaitokset, joiden lämmöntuotto on vähintään 300 MW sekä ydinvoimalaitokset ja muut ydinreaktorit (lukuun ottamatta halkeamis- ja hyötymiskelpoisten aineiden tuotantoon ja konversioon tarkoitettuja tutkimusreaktoreita, joiden suurin jatkuva lämpöteho ei ylitä yhtä kilowattia).”

2. Århusin yleissopimus

10. Århusin yleissopimuksen 2 artiklaan sisältyvät seuraavat asian kannalta merkitykselliset määritelmät:

”Tässä yleissopimuksessa:

--

2. ’viranomaisella’ tarkoitetaan:

- a) kansallisen, alueellisen ja muun tason hallintoa,

--

Tämä määritelmä ei koske elimiä tai laitoksia silloin, kun ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä.”

11. Århusin yleissopimuksen 6 artiklassa määrätään yleisön osallistumisesta erityisiä toimia koskevaan päätöksentekoon seuraavaa:

”1. Kukin sopimuspuoli:

- a) soveltaa tämän artiklan määräyksiä I liitteessä luetelluille ehdotetuille toiminnoille myönnettäviä lupia koskeviin päätöksiin,

--

c) voi päättää kansallisen lainsäädännön mukaisesti tapauskohtaisesti olla soveltamatta tämän artiklan määräyksiä ehdotettuihin maanpuolustustarkoituksia palveleviin toimiin, jos sopimuspuoli katsoo niiden soveltamisen vaikuttavan kielteisesti näihin tarkoituksiin.

--

4. Kukin sopimuspuoli huolehtii siitä, että yleisö voi osallistua jo alkuvaiheessa, kun kaikki vaihtoehdot ovat avoimia ja kun yleisö voi osallistua menettelyyn tehokkaasti.

--

6. Kukin sopimuspuoli edellyttää, että toimivaltaiset viranomaiset antavat -- yleisölle, jota asia koskee, mahdollisuuden tutkia kaikki tässä artikkelissa tarkoitettuihin päätöksentekoon liittyvät tiedot, jotka ovat saatavilla yleisön osallistumismenettelyn ajankohtana, --

--

10. Kukin sopimuspuoli varmistaa, että tämän artiklan 2–9 kappaleen määräyksiä sovelletaan soveltuvin osin sen ollessa asianmukaista, kun viranomaisen ottaa 1 kappaleessa tarkoitettua toiminnon lupaehdot uudelleen käsiteltäviksi tai saattaa ne ajan tasalle.

--”

12. Kyseisen määräyksen muissa kappaleissa määrätään yleisön osallistumisen ja toiminnon ympäristövaikutusten arvioinnin yksityiskohdista.

13. Århusin yleissopimuksen liitteessä I mainitaan toiminnot, joiden osalta yleisön osallistuminen on 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan pakollista. Århusin yleissopimuksen liitteessä I olevan 1 kohdan viidennessä luetelmakohtassa mainitaan ”ydinvoimalaitokset ja muut ydinreaktorit mukaan lukien tällaisten voimalaitosten tai reaktoreiden purkaminen tai käytöstä poistaminen”. Samassa liitteessä olevan 22 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan ”tämän yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen a kohtaa sovelletaan toiminnan muutoksiin tai laajennuksiin, kun tällainen muutos tai laajennus sellaisenaan täyttää tässä liitteessä määritetyt perusteet/kynnysarvot”.

B Unionin oikeus

1. YVA-direktiivi

14. YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan määritelmän mukaan hankkeella tarkoitetaan ”rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista” (ensimmäinen luetelmakohta) ja ”muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen” (toinen luetelmakohta).

15. YVA-direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa jätetään direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle lainsäädäntötoimet:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta hankkeisiin, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, kun tämän direktiivin tavoitteet, mukaan lukien tietojen antaminen, on otettu huomioon säätämismenettelyssä.”

16. YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan lähtökohtainen velvoite ympäristövaikutusten arviointiin seuraavasti:

”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. Nämä hankkeet määritellään 4 artiklassa.”

17. YVA-direktiivin 2 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat olla soveltamatta direktiiviä tiettyihin hankkeisiin:

”Jäsenvaltiot voivat poikkeustapauksissa olla kokonaan tai osittain soveltamatta tiettyyn hankkeeseen tämän direktiivin säännöksiä, tämän kuitenkin rajoittamatta 7 artiklan säännösten soveltamista.

Tällaisessa tapauksessa jäsenvaltioiden on:

- a) tutkittava, onko jokin muu arviointimuoto sopiva;
- b) asetettava yleisön, jota asia koskee, saataville a alakohdassa tarkoitetuilla muilla arviointimuodoilla saadut tiedot, vapauttamispäätöstä koskevat tiedot sekä vapauttamisen perusteet;
- c) annettava komissiolle tiedoksi ennen luvan myöntämistä tehdyn vapauttamispäätöksen perustelut ja liitettävä siihen, tarvittaessa, omille kansalaisille annetut tiedot.

Komissio välittää saamansa asiakirjat välittömästi muille jäsenvaltioille tiedoksi.

--”

18. YVA-direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jollei 2 artiklan 4 kohdassa säädetystä muuta johdu, liitteessä I luetellut hankkeet” arvioidaan direktiivissä säädetyn mukaisesti. Liitteessä I olevan 2 kohdan b alakohdassa mainitaan ydinvoimalaitokset. Samassa liitteessä olevassa 24 kohdassa mainitaan lisäksi ”kaikki muutokset tai laajennukset tässä liitteessä lueteltuihin hankkeisiin, jos muutos tai laajennus itsessään vastaa tässä liitteessä mahdollisesti vahvistettuja raja-arvoja”.

19. YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on määritettävä liitteessä II lueteltujen hankkeiden osalta, arvioidaanko hankkeen ympäristövaikutuksia. Liitteessä II olevan 13 kohdan a alakohdassa mainitaan ”kaikki muutokset tai laajennukset liitteessä I tai tässä liitteessä mainittuihin sellaisiin hankkeisiin, joille on jo myönnetty lupa, jotka on jo toteutettu tai joita parhaillaan toteutetaan, jos muutoksesta tai laajennuksesta voi olla merkittävää haittaa ympäristölle (muut kuin liitteessä I mainitut muutokset ja korjaukset)”.

20. YVA-direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädetään yleisön osallistumisen ajankohdasta seuraavaa:

”Yleisölle, jota asia koskee, on annettava ajoissa ja tehokkaalla tavalla mahdollisuus osallistua 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin ja sillä on tätä tarkoitusta varten oltava oikeus esittää toimivaltaiselle viranomaiselle tai toimivaltaisille viranomaisille huomautuksensa ja mielipiteensä, ennen kuin lupahakemuksesta päätetään, vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna.”

21. YVA-direktiivin 7 artiklassa säädetään rajat ylittävästä ympäristövaikutusten arvioinnista. Tällainen arviointi on tehtävä, jos ”jäsenvaltion tiedossa on, että tietyllä hankkeella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia toisessa jäsenvaltiossa, tai jos jäsenvaltio, johon todennäköisesti kohdistuu merkittävä vaikutus, niin vaatii”.

2. Luontodirektiivi

22. Suunnitelmien ja hankkeiden, jotka ovat omiaan vaikuttamaan merkittävästi luontodirektiivin tai lintudirektiivin⁷ perusteella suojeltuun alueeseen, hyväksymisestä säädetään luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa seuraavaa:

”3. Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.

4. Jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet.

Jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat ovat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka, komission lausunnon mukaan, muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin.”

III Tosiseikat

23. Belgiassa Doelissa Schelde-joella ja Tihangessa Maas-joella on otettu käyttöön seitsemän ydinvoimalaitosta 15.2.1975 ja 1.9.1985 välisenä aikana toistaiseksi.

24. Laitosalue Doelissa rajoittuu lintudirektiivin nojalla suojeltuun alueeseen ”Schorren en Polders van de Beneden-Schelde” (Natura 2000 -koodi: BE2301336). Schelde-joki kuuluu siellä luontodirektiivin nojalla suojeltuun alueeseen ”Schelde- en Durmeëstuarium van de Nederlandse grens tot Gent” (Natura 2000 -koodi: BE2300006) ja alankomaalaiseen suojelualueeseen ”Westerschelde & Saeftinghe” (Natura 2000 -koodi: NL9803061). Ennakkoratkaisupyynnön mukaan laitosalueen läheisyydessä sijaitsee lisäksi belgialainen suojelualue ”Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen” (Natura 2000 -koodi: BE2100017).

25. Belgialaisella suojelualueella BE2300006 on erityisesti 350 hehtaaria ensisijaisesti suojeltavaa luontotyyppiä ”Alnus glutinosa- ja Fraxinus excelsior -tulvametsät (Alno-Padion, Alnion incanae, Salicion albae)” (Natura 2000 -koodi 91E0*) ja pienempi esiintymä samoin ensisijaisesti suojeltavaa luontotyyppiä ”Runsaslajiset Nardus-niityt vuoristoalueiden silikaattialustoilla (ja Manner-Euroopan vuorten alapuolisilla alueilla)” (Natura 2000 -koodi 6230*⁸).⁸ Samoja ensisijaisesti suojeltavia

7 Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 30.11.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY (EUVL 2010, L 20, 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).

8 Vakiotietolomake, <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=BE2300006>.

luontotyyppinä esiintyy myös belgialaisella suojelualueella BE2100017.⁹ Alankomaalaisella suojelualueella NL9803061 on ensisijaisesti suojeltavan luontotyyppin ”Rannikoiden kiinteät ruohokasvillisuuden peittämät dyynit (harmaat dyynit)” (Natura 2000 -koodi 2130*) vähäisiä esiintymiä.¹⁰

26. Kuten on odotettavissa, niiden molempien suojelualueiden osalta, jotka käsittävät osan Schelde-joesta, mainitaan useita eri luontodirektiivin liitteeseen II sisältyviä kalalajeja, esimerkiksi täpläsilli (*Alosa fallax*), katkerokala (*Rhodeus sericeus amarus*), kivisimppu (*Cottus gobio*), rantanuoliainen (*Cobitis taenia*), nahkiainen (*Lampetra fluviatilis*) ja merinahkiainen (*Petromyzon marinus*), joista kahta viimeksi mainittua ei luokitella kaloiksi suppeassa merkityksessä vaan ympyräsuisten yläluokkaan.¹¹

27. Alankomaiden raja sijaitsee muutaman kilometrin päässä laitosalueesta. Laitosalueen etäisyys muihin jäsenvaltioihin (Saksaan ja Ranskaan) on vähintään noin 100 kilometriä.

28. Vuonna 2003 Belgian lainsäätävä päätti lopettaa sähkön tuotannon ydinvoimalla. Laissa, joka on annettu 31.1.2003, säädettiin, ettei yhtään uutta ydinvoimalaitosta rakennettaisi ja että toiminnassa olevat voimalaitokset poistettaisiin asteittain käytöstä 40 vuoden käyttöiän jälkeen, nimittäin vuosien 2015 (Doel 1 ja 2 ja Tihange 1) ja 2025 välisenä aikana. Koska ydinvoimalaitoksissa tuotettiin yli puolet sähkön kokonaistuotannosta, 31.1.2003 annetussa laissa annettiin hallitukselle oikeus poiketa kyseisestä laista siinä tapauksessa, että sähkön toimitusvarmuus vaarantuu.

29. Lailla, joka annettiin 18.12.2013, lykättiin Tihange 1 -ydinvoimalaitoksen käytöstä poistamista kymmenellä vuodella. Sillä kumottiin lisäksi hallituksen valtuudet poiketa ydinvoimalaitosten käytöstä poistamista koskevasta aikataulusta.

30. Sähköntuotanto Doel 1 -voimalaitoksessa päättyi 15.2.2015.

31. Lailla, joka annettiin 28.6.2015, Doel 1- ja Doel 2 -voimalaitosten teollisen sähköntuotannon päättymisajankohtaa kuitenkin muutettiin sähkön toimitusvarmuuden parantamiseksi Belgiassa. Siinä sallittiin uudelleen Doel 1 -ydinvoimalaitoksen tuottaa sähköä 6.7.2015 alkaen 15.2.2025 saakka ja lykättiin Doel 2 -voimalaitoksen teollisen sähköntuotannon päättymisajankohtaa kymmenellä vuodella 1.12.2025 saakka.

32. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Belgian valtion ja Electrabel AG -yhtiön (jäljempänä Electrabel), joka vastaa kyseisten voimalaitosten toiminnasta, välisen sopimuksen tekeminen oli ehto teollisen sähköntuotannon jatkamiselle. Kyseinen sopimus tehtiin 30.11.2015. Siihen sisältyy noin 700 miljoonan euron arvoinen investointisuunnitelma voimalaitosten ”käyttöiän pidentämiseksi”. Suunniteltuihin toimiin kuuluvat muutokset, jotka on tehtävä neljännen kausittaisen turvallisuustarkastuksen ja Fukushima onnettomuuden johdosta suoritettujen stressitestien perusteella.

33. Näiden investointien osalta tehtiin ympäristövaikutusten arviointia koskeva ennakkotutkinta. Siinä tultiin siihen tulokseen, ettei ympäristövaikutuksia ole tarpeen arvioida, sillä muutoksista ei aiheudu haitallisia säteilyvaikutuksia tai merkittäviä muutoksia nykyisissä säteilyyn liittyvissä ympäristövaikutuksissa. Tämä päätös riitautettiin Conseil d’État:ssa (ylin hallintotuomioistuin, Belgia). Menettely oli vielä vireillä Conseil d’État:ssa ennakkoratkaisupyynnön esittämisajankohtana.¹²

9 Vakiotietolomake, <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=BE2100017>.

10 Vakiotietolomake, <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=NL9803061>.

11 Ks. alaviitteet 8–10.

12 Ennakkoratkaisupyynnön s. 39 ja 40.

34. Doel 1 -voimalaitoksen osalta 28.6.2015 annetussa laissa edellytetään, että kyseisen voimalaitoksen toiminnanharjoittajalle myönnetään uusi laitoskohtainen sähköntuotantolupa ja että voimalaitoksen käyttö lupaa täydennetään uusilla sähköntuotantoa koskevilla säännöksillä.

35. Molemmat pääasian oikeudenkäynnissä kantajina olevat yhdistykset, joiden tavoitteena on suojella ympäristöä ja elinympäristöä, ovat nostaneet Cour constitutionnellessa kanteen 28.6.2015 annetun lain kumoamiseksi, koska sillä jatketaan Doel 1- ja Doel 2 -ydinreaktoreiden toimintaa kymmenellä vuodella ilman, että sitä ennen on tehty ympäristöarviointi tai toteutettu menettely, joka mahdollistaa yleisön osallistumisen.

36. Molemmat yhdistykset vetoavat Espoon ja Århusin yleissopimukseen sekä YVA-, luonto- ja lintudirektiiveihin.

IV Ennakkoratkaisupyyntö

37. Cour constitutionnelle esittää tästä syystä unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko [Espoon yleissopimuksen] 2 artiklan 1–3, 6 ja 7 kappaletta, 3 artiklan 8 kappaletta, 5 artiklaa, 6 artiklan 1 kappaletta ja yleissopimuksen liitteessä I olevaa 2 kohtaa tulkittava ’Tausta-asiakirjassa yleissopimuksen soveltamisesta ydinenergiaan liittyviin toimintoihin’ ja ’Suosituksissa hyväksi käytännöiksi yleissopimuksen soveltamisessa ydinenergiaan liittyviin toimintoihin’ annettujen täsmennysten mukaisesti?
- 2) Voidaanko Espoon yleissopimuksen 1 artiklan ix alakohtaa, jossa määritellään ’toimivaltainen viranomainen’, tulkita niin, että sillä suljetaan mainitun yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle senkaltaiset lainsäädäntötoimet kuin 28.6.2015 annettu laki ’vaiheittaisesta ydinenergiasta luopumisesta sähkön teollisessa tuotannossa 31.1.2003 annetun lain muuttamisesta energiatoimitusten varmuuden takaamiseksi’, kun otetaan huomioon muun muassa kyseisen lain antamisen yhteydessä tehdyt erilaiset selvitykset ja suoritettut kuulemiset?
- 3) a) Onko Espoon yleissopimuksen 2–6 artiklaa tulkittava niin, että niitä sovelletaan ennen 28.6.2015 annetun lain ’vaiheittaisesta ydinenergiasta luopumisesta sähkön teollisessa tuotannossa 31.1.2003 annetun lain muuttamisesta energiatoimitusten varmuuden takaamiseksi’, jonka 2 §:llä lykätään Doel 1- ja Doel 2 -ydinvoimaloiden käytöstä poistamisen ja teollisen sähköntuotannon lopettamisen päivämäärää, kaltaisen lainsäädäntötoimen hyväksymistä?
b) Onko a kohdassa esitettyyn kysymykseen annettava vastaus erilainen sen mukaan, koskeeko se Doel 1- vai Doel 2 -voimalaa, kun otetaan huomioon se, että ensimmäisen voimalan osalta on toteutettava hallinnollisia toimia, joilla edellä mainittu 28.6.2015 annettu laki pannaan täytäntöön?
c) Voiko sähkön toimitusvarmuus maassa olla yleisen edun mukainen pakottava syy, jonka perusteella voidaan poiketa Espoon yleissopimuksen 2–6 artiklan soveltamisesta ja/tai lykätä niiden soveltamista?
- 4) Onko [Århusin yleissopimuksen] 2 artiklan 2 kappaletta tulkittava niin, että sillä suljetaan mainitun yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle senkaltaiset lainsäädäntötoimet kuin 28.6.2015 annettu laki ’vaiheittaisesta ydinenergiasta luopumisesta sähkön teollisessa tuotannossa 31.1.2003 annetun lain muuttamisesta energiatoimitusten varmuuden takaamiseksi’, kun mahdollisesti otetaan huomioon kyseisen lain antamisen yhteydessä tehdyt erilaiset selvitykset ja suoritettut kuulemiset?

- 5) a) Kun otetaan huomioon muun muassa 'Maastrichtin suositukset keinoista edistää yleisön tosiasiallista osallistumista ympäristöä koskevaan päätöksentekomenettelyyn' monivaiheisen päätöksentekomenettelyn suhteen, onko Århusin yleissopimuksen 2 ja 6 artiklaa sekä sen liitteessä I olevaa 1 kohtaa tulkittava niin, että niitä sovelletaan ennen 28.6.2015 annetun lain 'vaiheittaisesta ydinenergiasta luopumisesta sähkön teollisessa tuotannossa 31.1.2003 annetun lain muuttamisesta energiatoimitusten varmuuden takaamiseksi', jonka 2 §:llä lykätään Doel 1- ja Doel 2 -ydinvoimaloiden käytöstä poistamisen ja teollisen sähköntuotannon lopettamisen päivämäärää, kaltaisen lainsäädäntötoimen hyväksymistä?
- b) Onko a kohdassa esitettyyn kysymykseen annettava vastaus erilainen sen mukaan, koskeeko se Doel 1- vai Doel 2 -voimalaa, kun otetaan huomioon se, että ensimmäisen voimalan osalta on toteutettava hallinnollisia toimia, joilla edellä mainittu 28.6.2015 annettu laki pannaan täytäntöön?
- c) Voiko sähkön toimitusvarmuus maassa olla yleisen edun mukainen pakottava syy, jonka perusteella voidaan poiketa Århusin yleissopimuksen 2 ja 6 artiklan soveltamisesta ja/tai lykätä niiden soveltamista?
- 6) a) Onko [YVA-direktiivin] 1 artiklan 2 kohtaa sekä sen liitteessä II olevan 13 kohdan a alakohtaa, mahdollisesti luettuina Espoon ja Århusin yleissopimusten valossa, tulkittava niin, että niitä sovelletaan ydinvoimalan käytöstä poistamisen ja teollisen sähköntuotannon lopettamisen päivämäärän lykkäämiseen, johon liittyy – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – Doel 1- ja Doel 2 -ydinvoimaloiden osalta merkittäviä investointeja ja turvallisuuteen liittyviä parannustöitä?
- b) Jos a kohdassa esitettyyn kysymykseen vastataan myöntävästi, onko [YVA-direktiivin] 2–8 artiklaa ja 11 artiklaa sekä liitteitä I, II ja III tulkittava niin, että niitä sovelletaan ennen 28.6.2015 annetun lain 'vaiheittaisesta ydinenergiasta luopumisesta sähkön teollisessa tuotannossa 31.1.2003 annetun lain muuttamisesta energiatoimitusten varmuuden takaamiseksi', jonka 2 §:llä lykätään Doel 1- ja Doel 2 -ydinvoimaloiden käytöstä poistamisen ja teollisen sähköntuotannon lopettamisen päivämäärää, kaltaisen lainsäädäntötoimen hyväksymistä?
- c) Onko a ja b kohdassa esitettyihin kysymyksiin annettava vastaus erilainen sen mukaan, koskeeko se Doel 1- vai Doel 2 -voimalaa, kun otetaan huomioon se, että ensimmäisen voimalan osalta on toteutettava hallinnollisia toimia, joilla edellä mainittu 28.6.2015 annettu laki pannaan täytäntöön?
- d) Jos a kohdassa esitettyyn kysymykseen vastataan myöntävästi, onko [YVA-direktiivin] 2 artiklan 4 kohtaa tulkittava niin, että se sallii ydinvoimalan käytöstä poistamisen lykkäämisen vapauttamisen [YVA-direktiivin] 2–8 artiklan ja 11 artiklan soveltamiselta sähkön toimitusvarmuuteen maassa liittyvistä yleistä etua koskevista pakottavista syistä?
- 7) Onko [YVA-direktiivin] 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen 'erityisen lainsäädännön alaan kuuluvan säädöksen' käsitettä tulkittava niin, että sillä suljetaan mainitun direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle senkaltaiset lainsäädäntötoimet kuin 28.6.2015 annettu laki 'vaiheittaisesta ydinenergiasta luopumisesta sähkön teollisessa tuotannossa 31.1.2003 annetun lain muuttamisesta energiatoimitusten varmuuden takaamiseksi', kun otetaan huomioon muun muassa kyseisen lain antamisen yhteydessä tehdyt erilaiset selvitykset ja suoritettut kuulemiset, joilla mahdollisesti voidaan saavuttaa edellä mainitun direktiivin tavoitteet?

- 8) a) Onko [luontodirektiivin] 6 artiklaa ja [lintudirektiivin] 3 ja 4 artiklaa, mahdollisesti luettuina yhdessä [YVA-direktiivin] ja Espoon sekä Århusin yleissopimusten valossa, tulkittava niin, että niitä sovelletaan ydinvoimalan käytöstä poistamisen ja teollisen sähköntuotannon lopettamisen päivämäärän lykkäämiseen, johon liittyy – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – Doel 1- ja Doel 2 -ydinvoimaloiden osalta merkittäviä investointeja ja turvallisuuteen liittyviä parannustöitä?
- b) Jos a kohdassa esitettyyn kysymykseen vastataan myöntävästi, onko [luontodirektiivin] 6 artiklan 3 kohtaa tulkittava niin, että sitä sovelletaan ennen 28.6.2015 annetun lain 'vaiheittaisesta ydinenergiasta luopumisesta sähkön teollisessa tuotannossa 31.1.2003 annetun lain muuttamisesta energiatoimitusten varmuuden takaamiseksi', jonka 2 §:llä lykätään Doel 1- ja Doel 2 -ydinvoimaloiden käytöstä poistamisen ja teollisen sähköntuotannon lopettamisen päivämäärää, kaltaisen lainsäädäntötoimen hyväksymistä?
- c) Onko a ja b kohdassa esitettyihin kysymyksiin annettava vastaus erilainen sen mukaan, koskeeko se Doel 1- vai Doel 2 -voimalaa, kun otetaan huomioon se, että ensimmäisen voimalan osalta on toteutettava hallinnollisia toimia, joilla edellä mainittu 28.6.2015 annettu laki pannaan täytäntöön?
- d) Jos a kohdassa esitettyyn kysymykseen vastataan myöntävästi, onko [luontodirektiivin] 6 artiklan 4 kohtaa tulkittava niin, että erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavana syynä voidaan pitää sähkön toimitusvarmuuteen maassa liittyviä syitä, kun otetaan huomioon muun muassa edellä mainitun 28.6.2015 annetun lain antamisen yhteydessä tehdyt erilaiset selvitykset ja suoritettavat kuulemiset, joilla mahdollisesti voidaan saavuttaa edellä mainitun direktiivin tavoitteet?
- 9) Jos edellä esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin annettujen vastausten pohjalta kansallisen tuomioistuimen olisi pääteltävä, että riidanalaisella lailla on jätetty täyttämättä edellä mainituista yleissopimuksista tai direktiiveistä johtuvia velvollisuuksia ja ettei sähkön toimitusvarmuus maassa voi olla yleisen edun mukainen pakottava syy, jonka perusteella kyseisistä velvollisuuksista olisi mahdollista poiketa, voisiko kansallinen tuomioistuin pysyttää 28.6.2015 annetun lain vaikutukset oikeudellisen epävarmuuden välttämiseksi ja sen mahdollistamiseksi, että edellä mainituista yleissopimuksista tai direktiiveistä johtuvat ympäristövaikutusten arviointia ja yleisön osallistumista koskevat velvollisuudet täytetään?"

38. Kirjallisia huomautuksia esittivät Inter-Environnement Wallonie ASBL, Bond Beter Leefmilieu Vlaandere vzw ja Electrabel, jotka ovat osapuolina pääasian oikeudenkäynnissä, sekä Belgian kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Saksan liittotasavalta, Portugalin tasavalta, Suomen tasavalta, Tšekin tasavalta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ja Euroopan komissio. Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta nämä osapuolet olivat myös läsnä 10.9.2018 pidetyssä istunnossa.

V Oikeudellinen arviointi

39. Cour constitutionnellen ennakkoratkaisukysymykset koskevat kahden unionin tekemän kansainvälisen yleissopimuksen ja kahden unionin oikeuteen sisältyvän direktiivin tulkintaa samankaltaisten oikeuskysymysten osalta, nimittäin sitä, edellyttääkö ydinvoimalaitoksen sähköntuotannon jatkaminen (jäljempänä C ja D jakso) lainsäädäntötoimella (jäljempänä B jakso) hankkeena ympäristövaikutusten arviointia ja voidaanko tältä osin poiketa ympäristövaikutusten arviointia koskevista mahdollisista velvollisuuksista (jäljempänä E jakso). Tutkin näitä oikeuskysymyksiä ensin YVA-direktiivin näkökulmasta ja tarkastelen sen jälkeen, missä määrin kyseiset kaksi yleissopimusta vaikuttavat lopputulokseen. Luontodirektiiviä koskevia kysymyksiä on kuitenkin syytä tarkastella erikseen (jäljempänä F jakso). Koska näihin kysymyksiin vastaaminen viittaa siihen, että asiassa on hyvin todennäköisesti tapahtunut menettelyvirhe, käsittelen lopuksi sitä, missä

määrin on mahdollista pysyttää sellaisen toimenpiteen vaikutukset, joka hyväksyttiin ympäristövaikutusten arviointia koskevien säännösten vastaisesti (G jakso). Aluksi on kuitenkin syytä tarkastella lähemmin, onko Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus (jäljempänä Euratomin perustamissopimus) esteenä unionin oikeuden soveltamiselle pääasiassa (jäljempänä A jakso).

A Unionin oikeuden sovellettavuus ydinvoimaan

40. Kaikki ennakkoratkaisupyynnön kohteena olevat oikeudelliset toimet perustuvat kulloiseenkin ympäristöä koskevaan toimivaltaan, josta määrätään nykyisin SEUT 192 artiklassa, sekä yleissopimusten tapauksessa kulloiseenkin ajallisesti sovellettavaan, ulkoisen toimivallan käyttämistä koskevaan menettelymääräykseen.

41. Euratomin perustamissopimuksen 106 a artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEU) määräyksillä ei kuitenkaan poiketa Euratomin perustamissopimuksen määräyksistä.¹³ Tästä syystä on ensin tutkittava, voisiko kummankin yleissopimuksen tai kummankin direktiivin soveltaminen ydinvoimalaitosten teollisen sähköntuotannon jatkamiseen johtaa tällaiseen poikkeamiseen.

42. Poikkeaminen on kuitenkin poissuljettua silloin, jos kyseiset unionin oikeuden säännökset tai määräykset koskevat kysymyksiä, joita ei säännellä Euratomin perustamissopimuksessa tai sen perusteella.¹⁴

43. Tältä osin kyseeseen tulevat erityisesti kansanterveyden suojelua ydinvoiman alalla koskevat Euratomin perustamissopimuksen toisen osaston III luvun määräykset. Näitä määräyksiä on tulkittava laajasti siten, että varmistetaan niiden tehokas vaikutus.¹⁵ Ydinvoimalaitosten rakentamista ja toimintaa koskevien hallinnollisten lupien myöntäminen kuuluu Euratomin perustamissopimuksen soveltamisalaan niiden seikkojen osalta, jotka koskevat väestön terveyden suojelua ionisoivan säteilyn aiheuttamilta vaaroilta.¹⁶

44. Tältä osin on ensinnäkin huomattava, ettei tämä Euratomin perustamissopimuksen soveltamisala väestön suojelun osalta voi olla esteenä luontodirektiivin soveltamiselle. Luontodirektiivillä ei näet pyritä suojelemaan väestöä vaan luontotyyppäjä ja luonnonvaraisia lajeja.

45. Euratomin perustamissopimuksen määräysten nojalla ei annettu vastaavia säännöksiä myöskään ympäristövaikutusten arvioinnista, sellaisena kuin siitä säädetään YVA-direktiivissä ja määrätään Espoon ja Århusin yleissopimuksissa. Niissä edellytettävä ympäristövaikutusten arviointi ei lisäksi rajoitu väestön suojeluun ionisoivalta säteilyltä, vaan se koskee *kaikkia* merkittäviä ympäristövaikutuksia, joita kulloisillakin hankkeilla voi olla.

46. Myös unionin lainsäätäjä lähti ilmeisesti siitä, ettei Euratomin perustamissopimus ole esteenä yleissopimuksille eikä YVA-direktiiville, sillä yleissopimuksissa määrätään ja YVA-direktiivissä säädetään nimenomaisesti ydinvoimalaitosten ympäristövaikutusten arvioinnista,¹⁷ mutta ne eivät perustu täydentävästi Euratomin perustamissopimukseen.

13 Tuomio 12.2.2015, parlamentti v. neuvosto (C-48/14, EU:C:2015:91, 38 kohta).

14 Ks. vastaavasti tuomio 29.3.1990, Kreikka v. neuvosto (C-62/88, EU:C:1990:153, 17 kohta) ja tuomio 12.4.2005, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-61/03, EU:C:2005:210, 44 kohta) sekä lausunto 1/94 (WTO-sopimuksen liitteinä olevat sopimukset), 15.11.1994 (EU:C:1994:384, 24 kohta).

15 Tuomio 10.12.2002, komissio v. neuvosto (ydinturvallisuutta koskeva yleissopimus, C-29/99, EU:C:2002:734, 78 kohta) ja tuomio 27.10.2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, 100 kohta).

16 Tuomio 27.10.2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, 105 kohta). Ks. myös tuomio 10.12.2002, komissio v. neuvosto (ydinturvallisuutta koskeva yleissopimus, C-29/99, EU:C:2002:734, 89 kohta).

17 Espoon yleissopimuksen liitteessä I oleva 2 kohta, Århusin yleissopimuksen liitteessä I olevan 1 kohdan viides luetelmakohta ja YVA-direktiivin liitteessä I olevan 2 kohdan b alakohhta.

47. Belgia tosin esittää, ettei unionin oikeuden soveltaminen saa myöskään olla ristiriidassa Euratomin perustamissopimuksen tavoitteiden eikä etenkin sen 2 artiklan d alakohtaan sisältyvän toimitusvarmuutta koskevan tavoitteen kanssa, mutta mainitussa määräyksessä on kyse malmien ja ydinpolttoaineen toimittamisesta. Ei ole nähtävissä, että ympäristövaikutusten arviointi tai yleisön osallistuminen vaikuttaisi siihen.

48. Menettelyn muut osapuolet ja Cour constitutionnelle katsovat siten kaikki perustellusti, ettei Euratomin perustamissopimus ole esteenä riidanalaisen yleissopimusten ja direktiivien soveltamiselle.

B Lainsäädäntötoimet ympäristövaikutusten arvioinnissa

49. Toinen, neljäs ja seitsemäs ennakkoratkaisukysymys koskevat sitä, että Doel 1- ja Doel 2 -ydinvoimalaitosten teollista sähköntuotantoa jatkettiin lainsäädäntötoimella. Cour constitutionnelle tiedusteleekin, edellyttääkö lainsäädäntötoimi Espoon ja Århusin yleissopimusten sekä YVA-direktiivin nojalla ympäristövaikutusten arviointia.

50. YVA-direktiivin 1 artiklan 4 kohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta hankkeisiin, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, kun tämän direktiivin tavoitteet, mukaan lukien tietojen antaminen, on otettu huomioon säätämismenettelyssä.

51. Lainsäädäntötoimia ei sen sijaan ole nimenomaisesti jätetty Espoon yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleeseen sisältyy lainsäädäntöä koskeva varauma. Se on kuitenkin muotoiltu siten, että yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ainoastaan elimet tai laitokset silloin, kun ne toimivat *lainsäädäntövallan käyttäjinä*.

52. Molemmat yleissopimukset voitaisiin näin ollen ymmärtää siten, että niiden soveltamisalaan kuuluvat myös lainsäätäjän toimet silloin, kun se ei ole toiminut lainsäätäjänä, siis lainsäädäntövallan käyttäjänä, vaan hallintoviranomaisena, joka myöntää hankkeelle luvan.¹⁸

53. Ensi näkemältä tällainen, YVA-direktiiviin nähden laajennettu ympäristöarvioinnin soveltamisala vaikuttaa suositeltavalta, koska muutoin voisi syntyä sääntöjen kiertämiseen liittyvä riski, joka saattaisi toteutua juuri sellaisten suurten hankkeiden tapauksessa, jotka vaikuttaisivat erityisen merkittävästi ympäristöön.

54. Tällainen kiertäminen voisi olla ristiriidassa paitsi kummankin yleissopimuksen myös kansainväliseen oikeuteen sisältyvän, ympäristöarviointia koskevan yleisen velvollisuuden kanssa. Kansainvälisen tuomioistuimen mukaan kaikki valtiot ovat nimittäin velvollisia tekemään ympäristövaikutusten arvioinnin, jos on olemassa vaara, että suunnitellulla tai ehdotetulla toiminnalla voi olla rajat ylittäviä merkittäviä haitallisia vaikutuksia.¹⁹ Kansainvälisen oikeuden yleisen periaatteen, joka ilmaistaan esimerkiksi valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen²⁰ 27 ja 46 artiklassa, mukaan valtiot eivät voi vedota kansalliseen oikeusjärjestykseensä, sisäinen toimivaltajako mukaan luettuna, kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden rikkomisen

18 Ks. Århusin yleissopimuksen soveltamisesta samankaltaisiin toimiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa Århusin yleissopimuksen valvontakomitea, Toteamukset ja suositukset 23.10.2013 asiassa Ewing v. Yhdistynyt kuningaskunta (ACCC/C/2011/61, ECE/MP.PP/C.1/2013/13, Hybrid Bill, 54 kohta). Mainitusta komiteasta ks. ratkaisuehdotukseni Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, 8 kohta). Toisin kuitenkin 18.10.2011 annetussa tuomiossa Boxus ym. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, EU:C:2011:667, 50 kohta) ja 16.2.2012 annetussa tuomiossa Solvay ym. (C-182/10, EU:C:2012:82, 43 kohta).

19 Kansainvälisen tuomioistuimen tuomio 20.4.2010, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentiina v. Uruguay), I.C.J. Reports 2010, s. 14, 204 kohta ja kansainvälisen tuomioistuimen tuomio 16.12.2015, Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica), I.C.J. Reports 2015, s. 665, 104 kohta.

20 Tehty 23.5.1969 (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 1155, s. 331).

oikeuttamiseksi. Unionin oikeudessa sovelletaan tältä osin samoja periaatteita.²¹ Nytemmin myös YVA-direktiivin direktiivillä 2014/52/EU muutetun version,²² jota ei vielä voida soveltaa pääasiassa, 2 artiklan 5 kohtaan sisältyvä uudelleen muotoiltu, erityisiä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvia säädöksiä koskeva poikkeus estää vastaavasti soveltamisen 7 artiklan mukaiseen rajat ylittävään ympäristövaikutusten arviointiin.

55. Unionin tuomioistuimen ei kuitenkaan tarvitse käsiteltävässä asiassa ratkaista, mitä seurauksia tällä YVA-direktiivin 1 artiklan 4 kohdan ja Espoon ja Århusin yleissopimusten välisellä etualalla nousevalla ristiriidalla on. Unionin tuomioistuimen 1 artiklan 4 kohdasta esittämä tulkinta nimittäin estää viime kädessä yleissopimusten rikkomisen.

56. Unionin tuomioistuin on todennut YVA-direktiivin 1 artiklan 4 kohdasta, että YVA-direktiivissä asetetaan kaksi edellytystä hankkeen jättämiselle kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. *Ensimmäisen* mukaan hankkeesta on pitänyt säätää yksityiskohtaisesti erityisellä säädöksellä. *Toisen* mukaan säätämismenettelyssä on pitänyt päästä direktiivin tavoitteisiin, tietojen antamisen tavoite mukaan lukien.²³

57. Ensimmäinen edellytys merkitsee, että lainsäädäntötoimella on oltava samat ominaispiirteet kuin YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla luvalla.²⁴ Sikäli kuin ennakkoratkaisupyyntö koskee tätä seikkaa, tarkastelen sitä lähemmin teollisen sähköntuotannon jatkamisen yhteydessä.²⁵

58. Toinen edellytys merkitsee sitä, että YVA-direktiivin tavoitteet saavutetaan lainsäädäntömenettelyn avulla. Kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että direktiivin päätavoitteena on sen takaaminen, että niiden hankkeiden vaikutukset ympäristölle, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, arvioidaan ”ennen luvan myöntämistä”.²⁶

59. Tästä seuraa, että lainsäätäjällä on oltava hankkeesta säätämisen yhteydessä käytössään riittävät tiedot. Tässä yhteydessä on todettava, että hankkeen toteuttajan toimittamissa tiedoissa on oltava hankkeesta ainakin kuvaus, joka sisältää tiedot hankkeen sijainnista, suunnitelmasta ja laajuudesta, kuvaus merkittävien haitallisten vaikutusten välttämiseksi, vähentämiseksi ja jos mahdollista parantamiseksi suoritetuista toimenpiteistä sekä tarvittavat tiedot hankkeen pääasiallisten, todennäköisten ympäristövaikutusten yksilöimiseksi ja arvioimiseksi.²⁷

60. Tietojen antamisen lisäksi säätämismenettelyssä on myös taattava riittävä yleisön osallistuminen. Kuten YVA-direktiivin johdanto-osan 16, 17 ja 19 perustelukappale näet osoittavat, myös yleisön osallistuminen on direktiivin keskeinen tavoite. Siihen sisältyy välttämättä myös rajat ylittävä yleisön osallistuminen, koska YVA-direktiivillä on sen johdanto-osan 15 perustelukappaleen mukaan tarkoitus taata Espoon yleissopimuksen täytäntöönpano.

61. Molempien yleissopimusten vaatimukset siten täyttyvät, jos lainsäädäntötoimea annettaessa YVA-direktiivin tavoitteet toteutuvat.

21 Ks. esim. tuomio 5.5.1970, komissio v. Belgia (77/69, EU:C:1970:34, 15 kohta) ja tuomio 9.12.2003, komissio v. Italia (C-129/00, EU:C:2003:656, 29 kohta) sekä lausunto 1/09 (sopimus yhdistetyn patenttioikeudenkäyntijärjestelmän perustamisesta), 8.3.2011 (EU:C:2011:123, 86 kohta).

22 16.4.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2014, L 124, s. 1).

23 Tuomio 16.9.1999, WWF ym. (C-435/97, EU:C:1999:418, 57 kohta); tuomio 18.10.2011, Boxus ym. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, EU:C:2011:667, 37 kohta) ja tuomio 17.11.2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, 26 kohta).

24 Tuomio 16.9.1999, WWF ym. (C-435/97, EU:C:1999:418, 58 kohta); tuomio 18.10.2011, Boxus ym. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, EU:C:2011:667, 38 ja 39 kohta) ja tuomio 17.11.2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, 27 kohta).

25 Ks. jäljempänä 63 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

26 Tuomio 18.10.2011, Boxus ym. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, EU:C:2011:667, 41 kohta) ja tuomio 17.11.2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, 29 kohta).

27 Tuomio 18.10.2011, Boxus ym. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, EU:C:2011:667, 43 kohta) ja tuomio 17.11.2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, 30 kohta).

62. Toiseen, neljänteen ja seitsemänteen ennakkoratkaisukysymykseen on siten vastattava, että YVA-direktiivin 1 artiklan 4 kohdan mukaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ainoastaan hankkeet, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä lainsäädäntötoimella siten, että direktiivin tavoitteet on saavutettu lainsäädäntömenettelyssä. Kansallisen tuomioistuimen on ottaen huomioon annetun lainsäädäntötoimen sisältö ja koko lainsäädäntömenettely, joka on johtanut sen antamiseen, ja erityisesti valmisteluasiakirjat ja parlamentissa käydyt keskustelut varmistettava, onko lainsäädäntötoimi rinnastettavissa hankkeelle myönnettyyn lupaan ja saavutetaanko direktiivin tavoitteet säätämismenettelyssä.²⁸

C Teollisen sähköntuotannon jatkaminen

63. YVA-direktiivin tai Espoon ja Århusin yleissopimusten tavoitteiden täytyy kuitenkin täytyä vain sikäli kuin kyseinen toimenpide kuuluu direktiivin tai yleissopimusten soveltamisalaan. Tätä taustaa vasten Cour constitutionnelle tiedustelee ensimmäisessä kysymyksessä ja kolmannen kysymyksen a kohdassa sekä viidennessä kysymyksessä ja kuudennen kysymyksen a kohdan ensimmäisessä osakysymyksessä, onko teollisen sähköntuotannon jatkamista molemmissa ydinvoimalaitoksissa pidettävä hankkeena.

1. Hankkeen käsite YVA-direktiivissä

64. Kuudennen kysymyksen a kohdan ensimmäisellä osakysymyksellä pyritään siten selvittämään, onko ydinvoimalaitosten teollisen sähköntuotannon jatkaminen YVA-direktiivissä tarkoitettu hanke.

65. YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan määritelmän mukaan hankkeella tarkoitetaan ”rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista” (ensimmäinen luettelakohta) ja ”muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen” (toinen luettelakohta).

66. Unionin tuomioistuin on todennut tästä, että sanalla ”hanke” tarkoitetaan töitä tai kajoamista, joilla muutetaan paikan fyysistä olotilaa.²⁹ Näin ollen toiminnan harjoittamista koskevan, voimassa olevan luvan pelkkää uusimista ei voida pitää YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna ”hankkeena” silloin, kun kyse ei ole paikan fyysistä olotilaa muuttavista töistä tai kajoamisesta.³⁰

67. Tämä YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan tulkinta tosin vastaa säännöksen sanamuotoa, mutta se ei ole Espoon ja Århusin yleissopimusten mukainen.

2. Hankkeen käsite Espoon yleissopimuksessa

68. Hankkeen käsitteeseen Espoon yleissopimuksessa ei tosin viitata nimenomaisesti Cour constitutionnellen ennakkoratkaisukysymyksissä, mutta sekä ensimmäinen kysymys että kolmannen kysymyksen a kohta koskevat viime kädessä sitä. Ensimmäisellä kysymyksellä ei etenkään pyritä selvittämään, ovatko molemmat siinä mainitut asiakirjat sitovia – tätä kysymystä siinä ei tuoda lainkaan esille. Tällä kysymyksellä pyritään pikemminkin selvittämään, onko siitä ilmenevä oikeudellinen näkemys, jonka mukaan ydinvoimalaitoksen luvan jatkaminen muodostaa hankkeen, oikea. Tämä on viime kädessä myös kolmannen kysymyksen a kohdan ydin.

28 Ks. tuomio 18.10.2011, Boxus ym. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, EU:C:2011:667, 48 kohta).

29 Tuomio 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym. (C-275/09, EU:C:2011:154, 24 kohta) ja tuomio 19.4.2012, Pro-Braine ym. (C-121/11, EU:C:2012:225, 31 kohta).

30 Tuomio 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym. (C-275/09, EU:C:2011:154, 24 kohta) ja tuomio 19.4.2012, Pro-Braine ym. (C-121/11, EU:C:2012:225, 32 kohta).

a) Unionin tuomioistuimen tulkintatoimivalta

69. Espoon yleissopimukseen sisältyvän hankkeen käsitteen tarkastelu edellyttää ensinnäkin sitä, että unionin tuomioistuimella on ylipäätään oikeus tulkita yleissopimusta.

70. Koska silloinen Euroopan yhteisö on hyväksynyt Espoon yleissopimuksen, sen määräykset ovat SEUT 216 artiklan 2 kohdan nojalla nykyisin erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä.³¹

71. Yhteisö ja kaikki sen jäsenvaltiot tekivät Espoon yleissopimuksen jaetun toimivallan nojalla,³² mutta unionin tuomioistuimella, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu SEUT 267 artiklan mukaisesti, on toimivalta tehdä rajanveto unionin velvoitteiden ja yksin jäsenvaltioille kuuluvien velvoitteiden välillä ja tulkita (tätä tarkoitusta varten) Espoon yleissopimuksen määräyksiä.³³ Jos unionin tuomioistuin tulee siihen tulokseen, että asianomainen määräys kuuluu unionin velvoitteisiin, sen tulkinta kuuluu myös sen toimivaltaan.

72. Espoon yleissopimuksessa määrätään yleisön rajat ylittävistä osallistumisesta tiettyjä toimia koskevaan päätöksentekoon, mihin sisältyy ympäristövaikutusten arviointi. Nämä määräykset pantiin täytäntöön pääosin YVA-direktiivillä, erityisesti sen 7 artiklalla, joten ne koskevat alaa, jota suurelta osin säännellään unionin oikeudessa. Jo tästä syystä unionin tuomioistuin on ainakin toimivaltainen tulkitsemaan yleissopimuksen määräyksiä, jotka koskevat tätä ympäristöarviointia.³⁴

73. Vaikka katsottaisiin, että tietyt hankkeet kuuluvat jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan, on selvä intressi siihen, että unionin oikeussääntöä, jota voidaan soveltaa sekä kansallisessa oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin että unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin, tulkitaan yhdenmukaisesti, jotta vältettäisiin myöhemmät tulkintaerot, jotka perustuvat siihen, missä olosuhteissa tätä oikeussääntöä sovelletaan.³⁵

74. Unionin tuomioistuin on siten toimivaltainen tulkitsemaan Espoon yleissopimusta ympäristöarvioinnin osalta.

b) Hankkeen käsite Espoon yleissopimuksessa

75. Espoon yleissopimuksen 1 artiklan v alakohdan mukaan ”ehdotetulla hankkeella” tarkoitetaan kaikkea toimintaa tai toiminnan huomattavaa muutosta. Tämä määritelmä on hankkeen käsitteen osalta sinänsä ilmeisen kehämäinen, sillä toisin kuin YVA-direktiiviin yleissopimukseen ei sisälly määritelmää, jossa kuvattaisiin tarkemmin tarvittavia toimia.

76. Hankkeen käsitteen täsmentämiseen voidaan kuitenkin käyttää Espoon yleissopimuksen liitteessä I mainittuja konkreettisia hankkeita.³⁶ Ainoastaan nämä hankkeet kuuluvat yleissopimuksen soveltamisalaan ja voivat synnyttää ympäristöarviointia koskevan velvollisuuden.

31 Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 30 kohta); tuomio 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, 46 kohta) ja tuomio 11.7.2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, 44 kohta).

32 Euroopan yhteisön ilmoitus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan Espoon (Suomi) yleissopimuksen 17 artiklan 5 kohdan mukaisesta toimivallastaan (neuvoston asiakirja 8931/96, liite B, saatavilla myös osoitteessa https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en#EndDec).

33 Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 Ks. tuomio 19.3.2002, komissio v. Irlanti (C-13/00, EU:C:2002:184, 20 kohta); tuomio 7.10.2004, komissio v. Ranska (C-239/03, EU:C:2004:598, 29–31 kohta); tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 36 kohta) ja tuomio 4.9.2014, komissio v. neuvosto (C-114/12, EU:C:2014:2151, 102 kohta).

35 Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 42 kohta) ja tuomio 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, 50 kohta).

36 Unionin tuomioistuin toimi vastaavasti 17.3.2011 antamassaan tuomiossa Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym. (C-275/09, EU:C:2011:154, 26–28 kohta) vahvistaakseen tulkintansa YVA-direktiiviin sisältyvästä hankkeen käsitteestä.

77. Siten on muutamia hanketyyppejä, joita luonnehditaan tietyillä toiminnoilla, esimerkiksi *puuston pysyvä poistaminen* laajoilta alueilta (Espoon yleissopimuksen liitteessä I oleva 17 kohta) tai moottoriteiden, moottoriliikenneteiden ja kaukoliikenteen rautateiden sekä tiettyjen lentokenttien *rakentaminen* (7 kohta). Valtaosan hanketyypeistä muodostavat sitä vastoin tietynlaiset laitokset sinänsä, esimerkiksi öljynjalostamot (1 kohta), suuret valuraudan ja teräksen alkusulatukseen ja ei-rautametallien tuotantoon tarkoitettut laitokset (4 kohta) tai kemianteollisuuden laituskombinaatit (6 kohta).

78. Ydinvoimalaitokset (Espoon yleissopimuksen liitteessä I oleva 2 kohta) kuuluvat tähän jälkimmäiseen ryhmään. Espoon yleissopimuksen täytäntöönpanokomitea on päätellyt tästä perustellusti, että ydinreaktorin rakentamisen ja käyttöönoton ohella myös alun perin hyväksytyn ydinreaktorin käyttöään jälkeen jatkuva toiminta muodostaa hankkeen. Tästä toiminnasta voi nimittäin aiheutua merkittäviä haitallisia rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia.³⁷ Siten myös ydinvoimalaitoksen luvan jatkamisessa on kyse hankkeesta.

79. Belgia väittää, ettei riidanalaisten ydinvoimalaitosten käyttöluva ole määräaikainen. Ainoastaan teollisen sähköntuotannon kesto on jatkettu.

80. Ydinvoimalaitoksen toiminta ei kuitenkaan ole mikään itsetarkoitus. Toiminnan pikemminkin oikeuttaa ainoastaan sähköntuotanto. Ellei Doel 1- ja Doel 2 -ydinvoimalaitosten teollista sähköntuotantoa olisi jatkettu, niiden sähköntuotantoa ei olisi voitu aloittaa uudelleen, tai se olisi pitänyt keskeyttää. Doel 1 -ydinvoimalaitos jopa otettiin tästä syystä väliaikaisesti pois käytöstä lain voimaantumiseen saakka. Tilanne on siksi täysin rinnastettavissa täytäntöönpanokomitean arvioimaan tapaukseen.³⁸

81. Pidän vakuuttavampana Tšekin tasavallan väitettä siitä, että tähänastisten pohdintojen perusteella ydinvoimalaitoksen, jolle on jo myönnetty lupa, ympäristövaikutusten arvioiminen uudelleen riippuu ainoastaan siitä, onko kyseinen valtio myöntänyt luvan määräajaksi.

82. Tämä väite ei kuitenkaan muuta sitä, että luvan jatkamisesta voi seurata merkittäviä ympäristövaikutuksia ja että ympäristövaikutusten arviointi on näin ollen paitsi Espoon yleissopimuksen sanamuodon myös sen tavoitteiden mukaista.

83. Myös sellaisten ydinvoimalaitosten ja vastaavien laitosten tapauksessa, joille on myönnetty toistaiseksi voimassa oleva lupa, olisi lähtökohtaisesti järkevää päättää säännöllisin väliajoin yleisön kuulemisen jälkeen siitä, onko niiden toiminnan jatkaminen ympäristövaikutukset huomioon ottaen perusteltua. Se seikka, ettei tästä määrätä Espoon yleissopimuksessa, ei kuitenkaan oikeuta jättämään yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle tosiasiallisesti välttämättömiä päätöksiä toiminnan jatkamisesta.

84. Århusin yleissopimuksen yhteydessä lisäksi nähdään, että myös muissa oikeudellisissa välineissä säädetty ydinvoimalaitosten luvan uudelleentarkastelu voi synnyttää veloitteen yleisön osallistumiseen, mihin sisältyy ympäristövaikutusten arviointi.³⁹

85. On kuitenkin syytä huomauttaa, että toiminnan luokittelu Espoon yleissopimuksen 1 artiklan v alakohdassa ja liitteessä I tarkoitettu hankkeeksi ei välttämättä tarkoita, että ympäristövaikutukset on arvioitava, toisin kuin YVA-direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ja liitteen I mukaisten hankkeiden osalta. Espoon yleissopimuksen 2 artiklan 3 kohdassa ei nimittäin esitetä kumoamatonta oletamaa

37 Report of the Implementation Committee on its thirtieth session, 14.8.2014, ECE/MP.EIA/IC/2014/2, liite (Rivnen ydinvoimalaitos), 37 kohta.

38 Ibidem, 41–45 kohta.

39 Ks. jäljempänä 98 kohta.

siitä, että liitteen I mukaisella hankkeella olisi merkittäviä rajat ylittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia ja että se edellyttää siten ympäristövaikutusten arviointia. Tätä korostetaan erityisesti yleissopimuksen 3 artiklan 7 kohdassa, jossa määrätään sopimuspuolten ollessa erimielisiä valtioiden välisestä menettelystä sen toteamiseksi, ovatko tällaiset vaikutukset todennäköisiä.

86. Sitä, että ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkamisella voisi olla merkittäviä rajat ylittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, puoltaa kuitenkin muun muassa se, että sekä vakavan onnettomuuden riski että tuotetun jätteen määrä kasvavat vastaavasti, jos ydinvoimalaitoksen toimintaa jatketaan. Ellei parannustoimenpiteitä toteuteta, on lisäksi pelättävissä, että onnettomuusriskit kasvavat suhteettomasti laitoksen kunnan heikentyessä. Tämän vuoksi ydinvoimalaitosten teollisen sähköntuotannon jatkamisella voi olla merkittäviä rajat ylittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, jotka oikeuttavat ympäristövaikutusten arvioinnin. Pääasian osalta on lisäksi palautettava mieliin, että ydinvoimalaitokset sijaitsevan Alankomaiden välittömässä läheisyydessä ja että vakava onnettomuus vaikuttaisi todennäköisesti myös muihin jäsenvaltioihin.

87. Ympäristövaikutusten arvioiminen sähköntuotannon jatkamisen vuoksi on myös järkevää siksi, että ydinvoimalaitoksen monivuotisen toiminnan aikana on tavallisesti saatu uutta tieteellistä tietoa siihen liittyvistä riskeistä, joita ei ole voitu aiemmin ottaa vielä huomioon.⁴⁰ Kuten Portugali lisäksi väittää, juuri monien vanhempien laitosten osalta ei ole toteutettu vielä kertaakaan ympäristövaikutusten arviointia, mihin sisältyy yleisön osallistuminen.

88. Ydinvoimalaitosten käytön jatkaminen hyvin lyhyeksi ajaksi ei sitä vastoin kaikesti edellytä yleensä ympäristövaikutusten arviointia. Tällainen jatkaminen ei nimittäin ole tyyppillisesti omiaan aiheuttamaan merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Unionin tuomioistuimen ei kuitenkaan tarvitse ratkaista, mihin raja on tarkkaan ottaen vedettävä, koska jatkaminen kymmenellä vuodella riittää joka tapaukseksi perusteeksi tällaisia ympäristövaikutuksia koskevalle riskille.

89. Ensimmäiseen kysymykseen ja kolmannen kysymyksen a kohtaan on siten vastattava, että teollisen sähköntuotannon jatkaminen kymmenellä vuodella on Espoon yleissopimuksen 1 artiklan v alakohdassa ja liitteessä I olevassa 2 kohdassa tarkoitettu hanke, joka edellyttää 2 artiklan 3 kohdan mukaisesti rajat ylittävää ympäristövaikutusten arviointia, koska sillä voi olla merkittäviä rajat ylittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

3. Hankkeen käsite Århusin yleissopimuksessa

90. Viidennen kysymyksen a kohta koskee Århusin yleissopimuksen 6 artiklan, jossa määrätään yleisön osallistumisesta päätöksentekoon, mihin sisältyy ympäristövaikutusten arviointi, soveltamista ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkamiseen.

a) Jatkaminen ”hankkeena”

91. Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen a kohdassa määrätään, että 6 artiklan määräyksiä sovelletaan I liitteessä luetelluille ehdotetuille toimintoille myönnettäviä lupia koskeviin päätöksiin. Tässä käsite ”toiminto” vastaa YVA-direktiivissä käytettyä käsitettä ”hanke”.

92. Århusin yleissopimuksen liitteessä I olevan 1 kohdan viidennessä luetelmakohdassa mainitaan ”ydinvoimalaitokset”, eikä siinä vahvisteta mitään raja-arvoa kaupalliselle käytölle. Toisin kuin Espoon yleissopimuksessa siinä ei velvoiteta tutkimaan, onko tällaisella hankkeella yksittäistapauksessa merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

40 Report of the Implementation Committee on its thirtieth session, 14.8.2014, ECE/MP.EIA/IC/2014/2, liite (Rivnen ydinvoimalaitos), 42 kohta.

93. Riidanalaisella lailla myönnettiin lupa sähköntuotannon jatkamiseen molemmissa ydinvoimalaitoksissa vielä kymmenen vuoden ajan. Kuten Belgia ja Electrabel tähdentävät, ydinvoimalaitoksilla on lisäksi toistaiseksi voimassa oleva käyttö lupa, jota sähköntuotannon ajallinen rajoittaminen ei asettanut kyseenalaiseksi. Kuten jo Espoon yleissopimuksen yhteydessä kuitenkin esitettiin,⁴¹ sähköntuotanto on peruste ydinvoimalaitosten toiminnalle. Tästä syystä luvan myöntämistä sähköntuotannolle ydinvoimalaitoksessa on pidettävä myös luvan myöntämisenä Århusin yleissopimuksen liitteessä olevan 1 kohdan viidennessä kohdassa mainittujen ydinvoimalaitosten toiminnalle.

94. Mitä tulee siihen, että kyse on olemassa olevan luvan jatkamisesta, Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen a kohta ei koske pelkästään toiminnan aloittamislupaa. Kyseinen määräys koskee siten lähtökohtaisesti myös uudistetun luvan myöntämistä toiminnalle.

95. Århusin yleissopimukseen sisältyy erityisiä määräyksiä lupien uudelleen käsittelystä (6 artiklan 10 kappale) ja muuttamisesta (liitteessä I oleva 22 kohta). Kuten kuitenkin jäljempänä esitän, nämä määräykset eivät estä 6 artiklan 1 kappaleen a kohdan ja liitteessä I olevan 1 kohdan viidennen luetelmakohdan soveltamista teollisen sähköntuotannon jatkamiseen.

b) Lupien uudelleenkäsittely ”hankkeena”

96. Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 10 kappale voisi ensi näkemältä olla *lex specialis* suhteessa saman artiklan 1 kappaleen a kohtaan. Ensiksi mainitun määräyksen mukaan kukin sopimuspuoli varmistaa, että tämän artiklan 2–9 kappaleen määräyksiä sovelletaan soveltuvin osin sen ollessa asianmukaista, kun viranomaisen *ottaa* 1 kappaleessa tarkoitetun toiminnon lupaehdot *uudelleen käsiteltäviksi* tai *saattaa ne ajan tasalle*. Kyseisissä kappaleissa määrätään yleisön osallistumisen, mihin sisältyy ympäristövaikutusten arviointi, yksityiskohdista.

97. Teollisen sähköntuotannon jatkamiseen liittyi tosin lupaehtojen uudelleenkäsittely ja ajan tasalle saattaminen, nimittäin sovittujen parannustoimenpiteiden muodossa. Se voisi siten edellyttää myös jo tästä syystä yleisön osallistumista, mihin sisältyy ympäristövaikutusten arviointi.⁴²

98. Ydinvoimalaitosten lupien uudelleenkäsittely tai ajan tasalle saattaminen ei kuitenkaan ole viime kädessä ydinvoimalaitokselle sähköntuotannon jatkamisen muodossa tapahtuvan luvan myöntämisen erityistapaus. Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 10 kappale ei siten ole *lex specialis* suhteessa saman artiklan 1 kappaleen a kohtaan.

99. Tämä ydinvoimalaitoksen luvan uudelleenkäsittelyyn tai ajan tasalle saattamiseen perustuva mahdollinen velvollisuus varmistaa yleisön osallistuminen, mihin sisältyy ympäristövaikutusten arviointi, vie kuitenkin pohjan Tšekin tasavallan väitteeltä, jonka mukaan hankkeen käsitteen soveltaminen lupien jatkamiseen on ristiriitaista, koska ydinvoimalaitokset, joille on myönnetty toistaiseksi voimassa olevia lupia, eivät kuulu sen piiriin.⁴³ Ydinturvallisuutta koskevan Wienin yleissopimuksen⁴⁴ 14 artiklassa määrätty ja direktiivin 2009/71/Euratom⁴⁵ 6 artiklan 2 kohdassa säädetty ydinvoimalaitosten ydinturvallisuuden säännöllinen arviointi voi nimittäin Århusin

41 Ks. edellä 80 kohta.

42 Ks. Århusin yleissopimuksen valvontakomitea, Toteamukset ja suositukset 12.5.2011 asiassa Global 2000 (Friends of the Earth Austria) v. Slovakia (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, Mochovcen ydinvoimalaitos, 55–57 kohta).

43 Ks. edellä 81 kohta.

44 EYVL 1999, L 318, s. 21, hyväksytty Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) liittymisestä vuonna 1994 tehtyyn ydinturvallisuutta koskevaan yleissopimukseen 16.11.1999 tehdyllä komission päätöksellä (EYVL 1999, L 318, s. 20).

45 Ydinlaitosten ydinturvallisuutta koskevan yhteisön kehityksen perustamisesta 25.6.2009 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2009, L 172, s. 18).

yleissopimuksen 6 artiklan 10 kappaleen välityksellä edellyttää yleisön osallistumista, mihin sisältyy ympäristövaikutusten arviointi. Belgia lisäksi esittää, että sen viranomaiset arvioivat ympäristövaikutuksia tällaisen turvallisuusarvioinnin yhteydessä. Teollisuuden päästöistä annetussa direktiivissä⁴⁶ asetetaan samoin arviointivelvoitteita muille suuremmille laitoksille.

c) Muutos tai laajennus ”hankkeena”

100. Århusin yleissopimuksen liitteessä I olevan 22 kohdan ensimmäisessä virkkeessä määrätään, että yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen a kohtaa sovelletaan toiminnan *muutoksiin* tai *laajennuksiin*, kun tällainen muutos tai laajennus sellaisenaan täyttää tässä liitteessä määritetyt perusteet/kynnysarvot. Myös se voisi olla *lex specialis* suhteessa 6 artiklan 1 kappaleen a kohtaan, luettuna yhdessä liitteessä I olevan 1 kohdan viidennen luetelmakohdan kanssa.

101. Voimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkaminen merkitsisi kyseisen toiminnan ajallista laajennusta, ja sovitut parannustoimenpiteet sisältyvät muutoksen käsitteeseen. Koska ydinvoimalaitosten kaupalliselle sähköntuotannolle ei ole määritetty kynnysarvoja, myös tämä määräys edellyttää siten yleisön osallistumista.⁴⁷

102. Århusin yleissopimuksen liitteessä I olevan 22 kohdan ensimmäinen virke ei kuitenkaan ole *lex specialis* suhteessa samassa liitteessä olevan 1 kohdan viidenteen luetelmakohtaan siltä osin kuin kyse on sähköntuotannon jatkamisesta. Laitoksen toiminnan jatkaminen eroaa nimittäin ”yksinkertaisesta” muutoksesta tai laajennuksesta jo siten, että ilman jatkamista toiminta loppuisi.

d) Välipäätelmä

103. Viidennen kysymyksen a kohtaan on siten vastattava, että tiettyjen ydinvoimalaitosten teollisen sähköntuotannon jatkamista on pidettävä yhtäältä Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen a kohdassa ja liitteessä I olevan 1 kohdan viidennessä luetelmakohdassa tarkoitettuna toiminnalle myönnettävänä lupana ja toisaalta 6 artiklan 1 kappaleen a kohdassa ja liitteessä I olevan 22 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, luettuna yhdessä 1 kohdan viidennen luetelmakohdan kanssa, tarkoitettuna ydinvoimalaitosten toiminnan muutoksena ja ajallisena laajenuksena.

4. YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja molempien yleissopimusten tähänastisen tulkinnan välinen ristiriita

104. Espoon ja Århusin yleissopimuksissa edellytetään siten tiettyjen ydinvoimalaitosten teollisen sähköntuotannon jatkamiselta rajat ylittävää ympäristövaikutusten arviointia tai yleisön osallistumista, mihin sisältyy ympäristövaikutusten arviointi. YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohtaan sisältyvän hankkeen käsitteen määrittelmän *tähänastisessa tulkinnassa* tällainen toimenpide on sitä vastoin jätetty direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

⁴⁶ Ks. teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 17.12.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU (EUVL 2010, L 334, s. 17) 21 artikla.

⁴⁷ Århusin yleissopimuksen valvontakomitea, Toteamukset ja suositukset 12.5.2011 asiassa Global 2000 (Friends of the Earth Austria) v. Slovakia (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, Mochovcen ydinvoimalaitos, 58 kohta). Ks. myös UNECE, *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters*, 40 kohdan f alakohta ja Task Force on Public Participation in Decision-making, *Report on the fourth meeting* (18.6.2013), ECE/MP.PP/WG.1/2013/6, 56 ja 57 kohta.

a) YVA-direktiivin hankkeen käsitteen kansainvälisen oikeuden mukainen tulkinta

105. Koska YVA-direktiivillä on tarkoitus panna Espoon ja Århusin yleissopimukset pääosin täytäntöön,⁴⁸ on kuitenkin suotavaa tulkita sitä yhdenmukaisesti näiden yleissopimusten kanssa.⁴⁹ Unionin toimivaltaa on myös käytettävä kansainvälistä oikeutta noudattaen; tämän seurauksena unionin johdettua oikeutta on lähtökohtaisesti tulkittava unionin kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden mukaisesti.⁵⁰

106. YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohta mahdollistaa tulkinnan, joka on kummankin yleissopimuksen vaatimusten mukainen, sillä luvan jatkamista voitaisiin pitää *muuna luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamisena*.

107. Osoituksena siitä, ettei YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan tähänastinen tulkinta ollut unionin tuomioistuimelle ehdottoman pakottava, on myös se, että unionin tuomioistuin piti ainakin ensimmäisessä kahdesta merkityksellisestä tuomiosta tarpeellisenä perustaa päätelmänsä, jonka mukaan direktiiviä ei voitu soveltaa kyseiseen hankkeeseen, lisäksi liitteessä I mainittuun merkitykselliseen hanketyyppiin. Kyse oli nimittäin liitteessä I olevan 7 kohdan a alakohdan mukaisesta lentokenttien *rakentamisesta*.⁵¹ Pelkkää toiminnan harjoittamista koskevan luvan uusimista, johon ei liity rakennustöitä, ei kuitenkaan voida missään tapauksessa pitää lentokentän rakentamisena. Ydinvoimalaitosten hanketyyppi ei sitä vastoin rajoitu pelkästään rakentamiseen.

108. Kun otetaan huomioon rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva valtioiden keskinäinen velvollisuus, joka seuraa sekä Espoon yleissopimuksesta että kansainvälisen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä,⁵² vaikuttaa näin ollen välttämättömältä sisällyttää ainakin sellaisten lupien jatkaminen, joilla voi olla Espoon yleissopimuksessa tarkoitettuja merkittäviä rajat ylittäviä haitallisia vaikutuksia, YVA-direktiivin hankkeen käsitteeseen, kuten Saksa on istunnossa ehdottanut.

109. Myös tätä laajemminkin, siis täysin jäsenvaltion sisäisissä tapauksissa, hankkeen käsitteen laajempi tulkinta vastaa paremmin YVA-direktiivin ja Århusin yleissopimuksen tarkoitusta varmistaa sellaisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Laitoksen toiminnan jatkamisella voi itsestään selvästi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia paitsi toiminnan jatkumisen myös toimintaympäristön muuttuneiden ympäristöolosuhteiden vuoksi. Jatkamispäätöksen tekemisajankohtana voi lisäksi olla saatavilla uutta tieteellistä tietoa.

110. Lisäksi on syytä muistaa, että luvan jatkamisen tunnustaminen hankkeeksi ei vielä velvoita ympäristövaikutusten arvioimiseen. YVA-direktiivin mukaan ympäristövaikutusten arvioinnin piiriin kuuluvat näet ainoastaan liitteissä I ja II mainitut hanketyypit, joihin liittyy tiettyjä ympäristöriskejä. Ainoastaan näillä reunaehdoilla olisi tarkasteltava sitä, ovatko tietyt toiminnan jatkamiset riittävän merkittäviä, jotta arviointi on perusteltua.

48 Ks. yhtäältä Euroopan yhteisön ilmoitus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan Espoon (Suomi) yleissopimuksen 17 artiklan 5 kohdan mukaisesta toimivallastaan (neuvoston asiakirja 8931/96, liite B, saatavilla myös osoitteessa https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en#EndDec), ja YVA-direktiivin johdanto-osan 15 perustelukappale ja toisaalta yleisön osallistumisesta tietyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta 26.5.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY (EUVL 2003, L 156, s. 17).

49 Ks. tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 42 kohta) ja tuomio 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, 50 kohta).

50 Tuomio 24.11.1992, Poulsen ja Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, 9 kohta); tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 291 kohta); tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864, 123 kohta) ja tuomio 11.7.2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, 44 kohta).

51 Tuomio 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym. (C-275/09, EU:C:2011:154, 26–28 kohta).

52 Ks. edellä 54 kohta.

111. Ensimmäiseen kysymykseen ja kolmannen kysymyksen a kohtaan sekä viidennen kysymyksen a kohtaan ja kuudennen kysymyksen a kohdan ensimmäiseen osakysymykseen on näin ollen vastattava, että YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukainen hankkeen käsite sisältää tähänastisesta oikeuskäytännöstä poiketen ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkamisen kymmenellä vuodella.

112. Tämän päätelmän ja tähänastisesta oikeuskäytännöstä luopumisen johdosta voitaisiin harkita tuomion vaikutusten rajoittamista, jotta rajataan sellaisista toimenpiteistä oikeusvarmuuteen kohdistuvia riskejä, jotka on unionin tuomioistuimen tähänastiseen oikeuskäytäntöön luottaen toteutettu arvioimatta ympäristövaikutuksia.⁵³ Ainoastaan hyvin harvoissa hankkeissa on kaiketi olemassa riski niiden riittävyydestä YVA-direktiivin rikkomisen takia, koska unionin oikeudessa ei suljeta pois oikeussuojakeinojen käyttämisen määräaikoja.⁵⁴ Molemmat yleissopimukset ja niiden valvontakomiteoiden päätöskäytäntö ovat lisäksi voineet aivan hyvin herättää unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön luottamiseen liittyviä epäilyjä. Tästä syystä en pidä tarpeellisena rajoittaa tuomion vaikutuksia.

b) Espoon ja Århusin yleissopimusten välitön oikeusvaikutus

113. Jos unionin tuomioistuin kuitenkin päättää pitää kiinni YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohtaan sisältyvää hankkeen käsitettä koskevasta oikeuskäytännöstään, herää kysymys, onko Espoon ja Århusin yleissopimuksilla välitön oikeusvaikutus ainakin sellaisten hankkeiden määritelmän osalta, jotka edellyttävät ympäristövaikutusten arviointia.

114. Unionin ja sen jäsenvaltioiden kolmansien valtioiden kanssa tekemässä sopimuksessa olevalla määräyksellä on katsottava olevan välitön oikeusvaikutus, kun se sanamuotonsa sekä sopimuksen tarkoituksen ja luonteen tai ”luonteen ja yleisen rakenteen” perusteella sisältää selvän ja täsmällisen velvoitteen, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimenpiteitä.⁵⁵

115. YVA-direktiivin kaltaiset säädökset eivät ole esteenä näiden yleissopimusten suoralle soveltamiselle. SEUT 216 artiklan 2 kohdan nojalla unionin tekemät kansainväliset sopimukset nimittäin sitovat unionin toimielimiä ja ovat näin ollen ensisijaisia kyseisten toimielinten antamiin toimiin nähden.⁵⁶

116. Käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole kyse YVA-direktiivin pätevyuden tutkimisesta näiden kahden yleissopimuksen perusteella vaan pelkästään siitä, että yleissopimusten perusteella hankkeen käsitteessä havaitaan olevan aukko ja että tämä aukko suljetaan soveltamalla suoraan yleissopimuksiin sisältyvää hankkeen käsitettä.

117. Tältä osin ei myöskään herää kysymystä siitä, edellyttääkö ympäristövaikutusten arviointi muita täytäntöönpanotoimia, esimerkiksi menettelyllisen kehysten sääntelyä. Tämä kehys nimittäin määritetään jo YVA-direktiivillä ja sen täytäntöönpanolla jäsenvaltioissa. Sitä on ainoastaan sovellettava hankkeisiin, jotka kuuluvat molempien yleissopimusten soveltamisalaan mutta eivät YVA-direktiivin

53 Ks. tuomion vaikutusten rajoittamisesta tuomio 2.2.1988, *Blaizot ym.* (24/86, EU:C:1988:43, 28 ja 30 kohta); tuomio 15.3.2005, *Bidar* (C-209/03, EU:C:2005:169, 66–69 kohta) ja tuomio 9.11.2010, *Volker und Markus Schecke ja Eifert* (C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, 93 kohta).

54 Tuomio 17.11.2016, *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, EU:C:2016:882, 41 ja 42 kohta).

55 Tuomio 30.9.1987, *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400, 14 kohta) ja tuomio 8.3.2011, *Lesoochranárske zoskupenie* (C-240/09, EU:C:2011:125, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

56 Tuomio 10.1.2006, *IATA ja ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, 35 kohta); tuomio 3.6.2008, *The International Association of Independent Tanker Owners ym.* (C-308/06, EU:C:2008:312, 42 kohta); tuomio 21.12.2011, *Air Transport Association of America ym.* (C-366/10, EU:C:2011:864, 50 kohta) ja tuomio 16.7.2015, *ClientEarth v. komissio* (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 33 kohta).

soveltamisalaan.⁵⁷ Unionin tuomioistuin menettelee aivan samalla tavalla sellaisten hankkeiden tapauksessa, jotka kuuluvat Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdan soveltamisalaan – joita ei siis mainita nimenomaisesti yleissopimuksen liitteessä – mutta joilla voi tästä huolimatta olla merkittäviä ympäristövaikutuksia ja joita on siksi arvioitava.⁵⁸

118. Yleissopimusten tarkoitus ja luonne eivät ole esteenä tällaiselle suoralle soveltamiselle.

119. Yleissopimusten ympäristöoikeudellisella kohteella on tässä yhteydessä perustava merkitys. Århusin yleissopimuksen 1 artiklassa ja johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa korostetaan jokaisen ihmisen oikeutta elää terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta laadukkaassa ympäristössä. Johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen mukaan jokaisella ihmisellä on jopa velvollisuus sekä yksilönä että yhdessä muiden kanssa suojella ja parantaa ympäristöä nykyisten ja tulevien sukupolvien hyödyksi. Tästä syystä Århusin yleissopimuksen johdanto-osan 8., 13. ja 18. perustelukappaleessa painotetaan tarvetta taata ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon osalta tehokas oikeussuoja. Tähän on sisällyttävä mahdollisuus vedota kansainvälisen ympäristöoikeuden säännöksiin, jotka hyödyttävät yksityisiä, kuten Espoon yleissopimuksen mukaiset osallistumisoikeudet.

120. Ehdotetun ympäristöä koskevan kansainvälisen sopimuksen perusteluissa todetaan johdonmukaisesti, että juuri ympäristöoikeuden alaan kuuluvilla kansainvälisillä yleissopimuksilla pyritään pelkistä julkilausumista poiketen tavallisesti luomaan suoraan sovellettavia oikeuksia, joihin voidaan vedota.⁵⁹

121. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin pitää ydinvoimalaitosten sähköntuotannon jatkamisen osalta kiinni YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohtaan sisältyvää hankkeen käsitettä koskevasta tulkinnastaan, ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin toteaa, että YVA-direktiiviä sovelletaan tästä huolimatta tällaiseen jatkamiseen, koska kyse on Espoon yleissopimuksen 1 artiklan 5 kohdassa ja liitteessä I sekä Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen a kohdassa ja liitteessä I tarkoitetusta hankkeesta.

5. Hankkeen luonne muiden töiden perusteella

122. Kuudennen kysymyksen a kohdan ensimmäisessä osakysymyksessä mainitaan lisäksi eräs toinen mahdollisuus, jonka perusteella käsiteltävässä asiassa voidaan katsoa olevan kyseessä hanke. YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista hankkeista ja luvasta on nimittäin kyse myös silloin, kun luvan jatkamisen yhteydessä päätetään ”kunnostussuunnitelmasta”, joka koskee hankkeen muutosta tai laajennusta sen fyysistä olotilaa muuttavilla töillä tai kajoamisella ja josta voi olla merkittävää haittaa ympäristölle.⁶⁰

123. Sikäli kuin tällainen kunnostussuunnitelma on edellytys luvan jatkamiselle, kyseisen hankkeen jatkuminen pitempään olisi otettava kunnostamisen välittömien vaikutusten lisäksi huomioon sekä selvitettyä arvioinnin tarpeellisuutta että itse arvioinnissa.

57 Ks. direktiivien soveltamisesta suoraan tuomio 18.10.2001, Gharehveran (C-441/99, EU:C:2001:551, 41–44 kohta) ja tuomio 6.9.2018, Hampshire (C-17/17, EU:C:2018:674, 62 kohta).

58 Tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK(C-243/15, EU:C:2016:838, 57 ja 59 kohta) ja tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, 38 ja 39 kohta).

59 Groupe d’experts pour le Pacte (Fabius ym.), *Livre blanc vers un Pacte mondial pour l’environnement*, 4.2.1 ja 4.2.2 kohta (<http://pactenvironment.emediaweb.fr/wp-content/uploads/2017/07/Livre-blanc-Pacte-mondial-pour-lenvironnement.pdf>).

60 Tuomio 19.4.2012, Pro-Braine ym. (C-121/11, EU:C:2012:225, 33 kohta).

124. Riippumatta siitä, noudattaako unionin tuomioistuin ehdotuksiani YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan tulkitsemisesta yhdenmukaisesti kansainvälisen oikeuden kanssa tai Espoon ja Århusin yleissopimuksiin sisältyvän hankkeen käsitteen suorasta soveltamisesta, ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkaminen muodostaa siten 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettulle hankkeelle myönnettävän luvan, jos siihen liittyy luvan myöntäminen sellaisille töille tai sellaiselle kajoamiselle, joilla tai jolla muutetaan tai laajennetaan laitosta.

125. Käytännössä tästä seuraa, että Cour constitutionnellen on tutkittava, miten tiiviisti riidanalaitosten ydinvoimalaitosten parantamiseksi suunnitellut toimenpiteet liittyvät lainsäädännössä säädettyyn sähköntuotannon jatkamiseen. Jos rakennustoimenpiteet ovat edellytys tälle pidentämiselle, kyse on yhdestä yhtenäisestä hankkeesta.⁶¹ Jos toimenpiteitä toteutetaan ainoastaan pidentämisen yhteydessä, ne eivät kuulu samaan hankkeeseen.

D Muita kysymyksiä YVA-direktiivin soveltamisesta

126. Kuudennen kysymyksen a kohdan toiseen osakysymykseen vastaamiseksi on selvitettävä, mihin YVA-direktiivin liitteessä I tai II olevaan hanketyyppiin sähköntuotannon jatkaminen olisi luokiteltava, mahdollisesti yhdessä parannustoimenpiteiden kanssa. Ellei sitä voida luokitella johonkin kyseisistä hanketyypeistä, velvollisuutta ympäristövaikutusten arviointiin ei näet ole. Kuudennen kysymyksen b kohta koskee arviointiajankohtaa.

1. Luokittelu YVA-direktiivin liitteisiin

127. Jos unionin tuomioistuin yhtyy tässä ratkaisuehdotuksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että sähköntuotannon jatkamisessa on kyse hankkeesta, tämä hanke on luokiteltava YVA-direktiivin liitteessä I olevaan 2 kohdan b alakohtaan, jossa mainitaan ydinvoimalaitokset. Tilanne olisi sama, jos sovelletaan suoraan Århusin ja Espoon yleissopimuksiin sisältyvää hankkeen käsitettä.

128. Jos kyseessä kuitenkin katsotaan olevan YVA-direktiivissä tarkoitettu hanke vain sillä perusteella, että siihen liittyy parannustoimenpiteitä, kyseessä voisi olla olemassa olevan ydinvoimalaitoksen muutos. Cour constitutionnelle ilmeisestikin katsoo, että käsiteltävässä asiassa merkityksellinen on YVA-direktiivin liitteessä II olevan 13 kohdan a alakohta. Siinä mainitaan kaikki muutokset tai laajennukset liitteessä I tai liitteessä II mainittuihin sellaisiin hankkeisiin, joille on jo myönnetty lupa, jotka on jo toteutettu tai joita parhaillaan toteutetaan, jos muutoksesta tai laajennuksesta voi olla merkittävää haittaa ympäristölle. Niiden ympäristövaikutuksia olisi mahdollisesti arvioitava 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti, nimittäin vain siinä tapauksessa, että niillä voi olla merkittävät haitallisia vaikutuksia ympäristöön.

129. Liitteessä II olevan 13 kohdan a alakohta ei kuitenkaan nimenomaisesti koske liitteessä I mainittuja muutoksia ja korjauksia. YVA-direktiivin liitteessä I olevassa 24 kohdassa mainitaan – Århusin yleissopimuksen mukaisesti⁶² – kaikki muutokset tai laajennukset tässä liitteessä lueteltuihin hankkeisiin, jos muutos tai laajennus itsessään vastaa tässä liitteessä mahdollisesti vahvistettuja raja-arvoja. Tällaisen muutoksen vaikutuksia ympäristöön olisi arvioitava 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti riippumatta siitä, todetaanko sillä voivan olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristöön.

61 Ks. tuomio 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, 44–48 kohta).

62 Ks. komission ehdotus KOM(2000) 0839 lopullinen, jonka perusteella annettiin (edellä alaviitteessä 48 mainittu) direktiivi 2003/35, perustelujen 6.2.6 kohta.

130. Viittaus raja-arvoihin ei tarkoita, että YVA-direktiivin liitteessä I olevaa 24 kohtaa voidaan soveltaa ainoastaan hanketyyppeihin, joille on vahvistettu raja-arvot. Tässä säännössä pikemminkin vahvistettiin edellytys ja poikkeus tähän edellytykseen. Edellytyksenä on raja-arvojen noudattaminen. Tätä edellytystä sovelletaan kuitenkin vain, jos raja-arvoja on ylipäättään vahvistettu.

131. Koska kaupallisille ydinvoimalaitoksille *ei* ole vahvistettu raja-arvoja, tällaisen laitoksen kaikki muutokset tai laajennukset edellyttävät siten lähtökohtaisesti ympäristövaikutusten arviointia. Jos kummankin ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkamista on pidettävä YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuna hankkeena sen vuoksi, että niihin liittyy parannustoimenpiteitä, se edellyttäisi näin ollen välttämättä 4 artiklan 1 kohdan ja liitteessä I olevan 2 kohdan b alakohdan ja 24 kohdan nojalla ympäristövaikutusten arviointia.

132. Voitaisiin pohtia, onko velvollisuutta arvioida sellaisten laitoksiin tehtävien muutosten tai laajennusten ympäristövaikutuksia, joille ei ole vahvistettu raja-arvoja, rajoitettava YVA-direktiivin tarkoitus huomioon ottaen. YVA-direktiivillä nimittäin pyritään varmistamaan sellaisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia (1 artiklan 1 kohta ja 2 artiklan 1 kohta). Myös ydinvoimalaitoksissa tehdään muutoksia, joiden tapauksessa tällaiset vaikutukset on ehdottomasti suljettava pois. Tällaisten toimenpiteiden tapauksessa ympäristövaikutusten arvioinnin mielekkyyttä voitaisiin epäillä. Toisaalta liitteessä I olevaa 24 kohtaa ei voida tulkita niin kuin liitteessä II olevan 13 kohdan a alakohdassa, jossa merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten mahdollisuus on todettava, koska muutoin ensiksi mainittu säännös menettäisi käytännön tehokkuutensa.

133. Käsiteltävässä asiassa on kuitenkin ilmeistä, että teollisen sähköntuotannon jatkamisella kymmenellä vuodella ja siihen liittyvillä parannustoimenpiteillä voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.⁶³ Tästä syystä kysymystä YVA-direktiivin liitteessä I olevan 24 kohdan suppeasta tulkinnasta ei ole tarpeen ratkaista.

134. Näin ollen kuudennen kysymyksen a kohdan toisesta osakysymyksestä on todettava, että kaupallisten ydinvoimalaitosten teollisen sähköntuotannon jatkamisesta kymmenellä vuodella, mihin liittyy laitosten parantamiseksi toteutettavia rakennustoimenpiteitä, on YVA-direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ja liitteessä I olevan 24 kohdan, luettuna yhdessä samassa liitteessä olevan 2 kohdan b alakohdan kanssa, mukaisena ydinvoimalaitoksen muutoksena toteutettava ympäristövaikutusten arviointi, jos jatkamista ei jo itsessään pidetä liitteessä I olevan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna hankkeen hyväksymisenä.

2. Arviointiajankohta

135. Ympäristöarvioinnin ajankohdalla voisi olla ratkaiseva merkitys Cour constitutionnellessa vireillä olevan menettelyn kannalta. Jos ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä vasta parannustoimenpiteiden hyväksymisen yhteydessä, ei voida sulkea pois, että siihen liittyviä kysymyksiä on selvennettävä samanaikaisesti Belgian Conseil d'État:ssa⁶⁴ vireillä olevassa menettelyssä, joka koskee näitä lupia. Jos ympäristövaikutuksia on sitä vastoin arvioitava jo ennen sähköntuotannon jatkamisesta annetun lain hyväksymistä, tämä kysymys kuuluisi Cour constitutionnelille, joka käsittelee mainittua lakia.

⁶³ Ks. edellä 86 kohta.

⁶⁴ Ennakkoratkaisupyyntö B.9.2 kohta.

136. Kun kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että lupamenettely jakautuu useisiin vaiheisiin, hankkeen ympäristövaikutusten arviointi on lähtökohtaisesti suoritettava heti, kun kaikkien niiden vaikutusten, joita hankkeella voi olla ympäristöön, yksilöiminen ja arvioiminen on mahdollista.⁶⁵ Näin ollen kun yksi näistä vaiheista on varsinainen päätös ja toinen täytäntöönpanopäätös, joka ei voi mennä varsinaisessa päätöksessä määriteltyjä parametrejä pidemmälle, vaikutukset, joita hankkeella voi olla ympäristöön, on yksilöitävä ja arvioitava varsinaista päätöstä koskevan menettelyn kuluessa.⁶⁶

137. YVA-direktiivin alkuperäisestä versiosta⁶⁷ yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että ainoastaan siinä tapauksessa, että kyseiset vaikutukset voidaan yksilöidä vasta täytäntöönpanopäätöstä koskevassa menettelyssä, arviointi on suoritettava kyseisen menettelyn kuluessa.⁶⁸ Tämä oikeuskäytäntö voitaisiin ymmärtää siten, että käsiteltävässä asiassa vasta parannustoimenpiteistä sopiminen tai jopa vielä sitä myöhäisemmät rakennusluvut kuuluvat ympäristöarvioinnin piiriin, koska vasta nämä päätökset mahdollistavat ympäristövaikutusten yksilöimisen tarkasti ja lopullisesti.

138. Tämän oikeuskäytännön antamisen jälkeen YVA-direktiiviin Århusin yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi direktiivillä 2003/35 tehtyjen muutosten seurauksena YVA-direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädettiin, että yleisölle on annettava oikeus esittää mielipiteensä ennen kuin lupahakemuksesta päätetään vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna. Jos lainsäätävä on kuitenkin jo päättänyt teollisen sähköntuotannon jatkamisesta, kaikki vaihtoehdot eivät ole enää avoinna yksittäisten parannustoimenpiteiden hyväksymisajankohtana.

139. Jo päätöstä tiettyjen ydinvoimalaitosten teollisen sähköntuotannon jatkamisesta on näin ollen valmisteltava sikäli, että sen ympäristövaikutukset voidaan ottaa huomioon riittävästi.

140. Muussa tapauksessa ympäristövaikutusten huomioon ottamista voitaisiin kiertää tärkeemmän varsinaisen päätöksen yhteydessä. Strategista ympäristöarviointia koskeva direktiivi on lisäksi esimerkki mahdollisuudesta tehdä ympäristöarviointi ennen kuin myöhempien hankkeiden kaikki yksityiskohdat ovat tiedossa.

141. YVA-direktiiviä ja molempia yleissopimuksia koskeviin kysymyksiin ei ole siten tarpeen vastata eri tavalla myöskään siksi, että Doel 1 -ydinvoimalaitoksen tapauksessa 28.6.2015 annetun lain täytäntöön panemiseksi oli annettava hallinnollisia määräyksiä, kun taas Doel 2 -ydinvoimalaitoksen tapauksessa tähän ei ollut tarvetta.

142. Kuudennen kysymyksen a kohdan kolmanteen osakysymykseen on siten vastattava, että kun päätetään tiettyjen ydinvoimalaitosten teollisen sähköntuotannon jatkamisesta, mihin liittyy laitosten parantamiseksi toteutettavia rakennustoimenpiteitä, YVA-direktiivin 6 artiklan 4 kohdan mukainen yleisön osallistuminen on toteutettava mahdollisimman varhain vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna, toisin sanoen ennen kuin tehdään päätös jatkamisesta.

E Arviointivelvollisuudesta poikkeaminen sähkön toimitusvarmuuteen ja oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä

143. Cour constitutionnellen kolmannen ja viidennen kysymyksen c kohta, kuudennen kysymyksen d kohta ja yhdeksäs kysymys koskevat mahdollisuutta poiketa ympäristövaikutusten arviointia koskevasta velvollisuudesta sähkön toimitusvarmuuteen tai oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä.

65 Tuomio 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, 53 kohta); tuomio 28.2.2008, Abraham ym. (C-2/07, EU:C:2008:133, 26 kohta) ja tuomio 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym. (C-275/09, EU:C:2011:154, 33 kohta).

66 Tuomio 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, 52 kohta) ja tuomio 28.2.2008, Abraham ym. (C-2/07, EU:C:2008:133, 26 kohta).

67 Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL 1985, L 175, s. 40).

68 Tuomio 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, 52 kohta) ja tuomio 28.2.2008, Abraham ym. (C-2/07, EU:C:2008:133, 26 kohta).

1. Poikkeaminen YVA-direktiiviin sisältyvän yksittäistapausta koskevan poikkeuksen nojalla

144. Kuudennen kysymyksen d kohdalla Cour constitutionnelle tiedustele, mahdollistaako YVA-direktiivin 2 artiklan 4 kohta sen, että ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkaminen vapautetaan ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta sähkön toimitusvarmuuteen maassa liittyvistä yleistä etua koskevista pakottavista syistä.

145. YVA-direktiivin 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat poikkeustapauksissa olla kokonaan tai osittain soveltamatta tiettyyn hankkeeseen tämän direktiivin säännöksiä, tämän kuitenkaan rajoittamatta 7 artiklan säännösten soveltamista.

146. Kuten myös jo Cour constitutionnelle huomauttaa, kyseisen säännöksen nojalla voidaan luopua kansallisesta ympäristövaikutusten arvioinnista muttei 7 artiklassa säädetystä rajat ylittävistä arvioinnista. YVA-direktiivin alkuperäiseen versioon⁶⁹ ei vielä sisältynyt tätä rajat ylittävää ympäristövaikutusten arviointia koskevaa varaumaa. Neuvosto lisäsi sen direktiivillä 97/11/EY⁷⁰ varmistaakseen, ettei poikkeus vaikuta 7 artiklan mukaista rajat ylittävää kuulemista koskeviin tiukennettuihin vaatimuksiin,⁷¹ jotka direktiivin 97/11 johdanto-osan 12 ja 13 perustelukappaleen mukaan pohjautuvat Espoon yleissopimukseen.

147. YVA-direktiivin 2 artiklan 4 kohdan a–c alakohtaan sisältyy lisäksi muita vaatimuksia, joita jäsenvaltion on noudatettava, jos se haluaa vedota tähän poikkeukseen.

148. Jäsenvaltion on ensinnäkin tutkittava, onko jokin muu arviointimuoto sopiva (a alakohta), ja asetettava yleisön, jota asia koskee, saataville a alakohdassa tarkoitetuilla muilla arviointimuodoilla saadut tiedot, vapauttamispäätöstä koskevat tiedot sekä vapauttamisen perusteet (b alakohta). Jäsenvaltion on lisäksi annettava komissiolle tiedoksi vapauttamispäätöksen perustelut (c alakohta).

149. Näiden edellytysten on ensinnäkin täyttyvä muodollisesti, toisin sanoen toimivaltaisten viranomaisten on toteutettava a alakohdassa säädetty tutkinta, käytettävä sen jälkeen mainittua ”muuta arviointimuotoa”, asetettava yleisön, jota asia koskee, saataville näin saadut tiedot ja annettava komissiolle tiedoksi päätöksen perustelut.

150. Kyse ei kuitenkaan ole pelkistä muodollisuuksista. Näiden edellytysten tarkoituksena on luonteensa vuoksi pikemminkin mahdollisuuksien mukaan varmistaa YVA-direktiivin tavoitteiden toteutuminen toisen arviointimuodon yhteydessä.

151. Kun tarkastellaan YVA-direktiivin 23 perustelukappaleen taikka 2 artiklan 4 kohdan a alakohdan englannin- tai saksankielisiä versioita, on selvää, että ympäristövaikutusten arvioinnin sijaan voidaan suorittaa muuta arviointimuotoa ainoastaan, jos se on sopiva. Ymmärrän tämän edellytyksen siten, että on oltava pakottavia syitä, jotka ovat esteenä YVA-direktiivin mukaiselle arvioinnille. Tältä osin kyseeseen tulee sähkön toimitusvarmuuden ohella oikeudellisen epävarmuuden välttäminen, joka mainitaan yhdeksännessä kysymyksessä. Jos – kuten mahdollisesti pääasiassa – rajat ylittävien ympäristövaikutusten vuoksi 7 artiklan mukainen rajat ylittävä ympäristövaikutusten arviointi, jota ei siis voida jättää tekemättä, on kuitenkin välttämätöntä, vaikuttaa erittäin epätodennäköiseltä, että voi olla sellaisia syitä, jotka ovat tällaisissa tapauksissa esteenä kansalliselle ympäristövaikutusten arvioinnille.

69 Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL 1985, L 175, s. 40).

70 Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY muuttamisesta 3.3.1997 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1997, L 73, s. 5).

71 Yhteinen kanta (EY) N:o 40/96 (EYVL 1996, C 248, s. 75 (erityisesti s. 88)).

152. Lisäksi on syytä huomauttaa, että laiminlyönti arvioida ympäristövaikutuksia oikea-aikaisesti soveltuu yleensä tuskin perusteeksi YVA-direktiivin soveltamatta jättämiselle. Belgia mainitsee tässä yhteydessä tilapäiset ongelmat muissa ydinvoimalaitoksissa. Sähköntarve oli lähtökohtaisesti kuitenkin ennakoitavissa pitkällä aikavälillä, joten tarvittaviin toimenpiteisiin oltaisiin voitu ryhtyä ajoissa. Ei myöskään vaikuta alun alkaenkaan poissuljetulta, että Belgia olisi voinut kattaa sähköntarpeensa ainakin väliaikaisesti toimituksilla muista jäsenvaltioista.

153. Yhteenvetona on todettava, että YVA-direktiivin 2 artiklan 4 kohta mahdollistaa sen, että ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkaminen yleistä etua koskevista pakottavista syistä, jotka liittyvät maan sähkön toimitusvarmuuteen ja/tai oikeudellisen epävarmuuden välttämiseen, vapautetaan ympäristövaikutusten arviointia koskevasta velvollisuudesta, jos jokin muu arviointimuoto on sopiva ja huolehditaan tiedottamisesta yleisölle, jota asia koskee, ja komissiolle 2 artiklan 4 kohdan b ja c alakohdan mukaisesti. Kyseisessä 2 artiklan 4 kohdassa ei sitä vastoin sallita 7 artiklan mukaisen rajat ylittävän ympäristövaikutusten arvioinnin tekemättä jättämistä.

2. Espoon yleissopimuksesta poikkeaminen

154. Koska YVA-direktiivin mukaisesta rajat ylittävästä ympäristövaikutusten arvioinnista ei voida luopua, kolmannen kysymyksen c kohdan kysymys siitä, sallitaanko tällainen poikkeaminen Espoon yleissopimuksessa, on tarpeeton.

3. Århusin yleissopimuksesta poikkeaminen

155. Sitä vastoin vaikuttaa ensi näkemältä mahdolliselta, että YVA-direktiivin 2 artiklan 4 kohdassa sallitaan ympäristövaikutusten arvioinnista poikkeaminen, joka on laajempaa kuin mahdollinen poikkeaminen Århusin yleissopimuksen 6 artiklan mukaisesta yleisön osallistumisesta. Tällainen ristiriita voisi myös johtaa siihen, että Århusin yleissopimuksen täytäntöönpanossa unionin oikeudessa on aukko.

156. Århusin yleissopimuksessa ei määrätä sähkön toimitusvarmuuteen ja oikeusvarmuuteen perustuvasta poikkeuksesta, vaan sen 6 artiklan 1 kappaleen c kohtaan sisältyy ainoastaan maanpuolustustarkoituksia koskeva poikkeus, jota ei kuitenkaan sovelleta käsiteltävässä asiassa. Käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiä eivät ole myöskään valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 54–64 artikla, joissa määrätään valtiosopimusten päättymisestä ja niiden soveltamisen keskeyttämisestä.

157. Sen lisäksi hätätilanne (state of necessity) on tunnustettu tapaoikeuden mukaiseksi perusteeksi kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden noudattamatta jättämiselle,⁷² mutta sille on asetettu erittäin tiukat edellytykset. Kansainvälisen oikeuden toimikunta on kodifioinut sen siten, että noudattamatta jättämisen on oltava valtion ainoa mahdollisuus suojella tärkeää etua vakavalta ja välittömästi uhkaavalta vaaralta.⁷³ Myös kansainvälinen tuomioistuimien soveltaa näitä edellytyksiä.⁷⁴

158. Ei vaikuta mahdottomalta tunnustaa toimitus- tai oikeusvarmuuteen liittyviä riskejä Belgian tärkeää etua välittömästi ja vakavasti uhkaavaksi vaaraksi. Olisi kuitenkin lisäksi näytettävä toteen, että Århusin yleissopimuksen mukaisen velvollisuuden noudattamatta jättäminen oli ainoa mahdollisuus torjua tällaista vaaraa.

72 Kansainvälisen tuomioistuimen tuomio 25.9.1997, Gabčíkovo-Nagymaros Project (Unkari v. Slovakia), I.C.J. Reports 1997, s. 7, 51 kohta.

73 Ehdotus valtioiden vastuusta kansainvälisen oikeuden vastaisista teoista (Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 56. istunto, VII jakso, s. 530 (<http://www.un.org/Depts/german/gv-56/band1/56bd-6.pdf>), 25 artiklan 1 kohdan a alakohta.

74 Kansainvälisen tuomioistuimen tuomio 25.9.1997, Gabčíkovo-Nagymaros Project (Unkari v. Slovakia), I.C.J. Reports 1997, s. 7, 52 kohta.

159. Tältä osin myös tässä yhteydessä olisi tutkittava, olisiko yleisön oikea-aikainen osallistuminen, mihin sisältyy ympäristövaikutusten arviointi, ollut mahdotonta.

160. Maan sähkön toimitusvarmuus ja oikeudellisen epävarmuuden välttäminen eivät siten ole yleistä etua koskeva pakottava syy, joka mahdollistaisi Århusin yleissopimuksesta poikkeamisen ja/tai sen soveltamisen lykkäämisen, jos oli mahdollista toteuttaa ajoissa tarvittavat toimenpiteet yleissopimuksen noudattamiseksi.

4. Seuraukset YVA-direktiivin mukaiselle poikkeamismahdollisuuden tulkinnalle

161. Ensi näkemältä ei siten vaikuta poissuljetulta, että YVA-direktiivi mahdollistaa poikkeamisen, jota Århusin yleissopimuksessa ei mahdollisesti sallita.

162. Tällaisen ristiriidan välttämiseksi kansainvälisen oikeuden mukaista hätätilannetta koskevat vaatimukset on sisällytettävä YVA-direktiivin 2 artiklan 4 kohdan tulkintaan. Tähän soveltuu YVA-direktiivin 2 artiklan 4 kohdan a alakohdassa säädetty sen tutkiminen, onko jokin muu arviointimuoto sopiva. Poikkeamista on tästä syystä pidettävä asianmukaisena vain, jos myös kansainvälisen oikeuden mukaisen hätätilanteen edellytykset täyttyvät.

163. Kolmannen ja viidennen kysymyksen c kohtaan, kuudennen kysymyksen d kohtaan ja yhdeksänten kysymyksen on siten vastattava, että YVA-direktiivin 2 artiklan 4 kohta mahdollistaa sen, että ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkaminen vapautetaan ympäristövaikutusten arviointia koskevasta velvollisuudesta, jos jokin muu arviointimuoto on välttämätön kyseisen jäsenvaltion tärkeään etuun, esimerkiksi sähkön toimitusvarmuuteen tai oikeusvarmuuteen, kohdistuvan vakavan ja välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi ja jos huolehditaan tiedottamisesta yleisölle, jota asia koskee, ja komissiolle 2 artiklan 4 kohdan b ja c alakohdan mukaisesti. Kyseisessä 2 artiklan 4 kohdassa ei sitä vastoin sallita 7 artiklan mukaisen rajat ylittävän ympäristövaikutusten arvioinnin tekemättä jättämistä.

F Kahdeksas kysymys – luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohta

1. Kahdeksannen kysymyksen a kohta – hankkeen käsite luontodirektiivissä

164. Kahdeksannen kysymyksen a kohdalla Cour constitutionnelle tiedustelee, voidaanko luontodirektiivin 6 artiklaa soveltaa ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkamiseen.

165. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Jos tällainen arviointi on tarpeen, siihen sisältyy Århusin yleissopimuksen 6 artiklan mukainen yleisön osallistuminen.⁷⁵

166. Siten on erityisesti selvitettävä, onko ydinvoimalaitosten teollisen sähköntuotannon jatkamisessa kyse mainitussa säännöksessä tarkoitettusta suunnitelmasta tai hankkeesta.

⁷⁵ Tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK(C-243/15, EU:C:2016:838, 46 ja 49 kohta).

167. Luontodirektiivissä ei määritellä hankkeen käsitettä. Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohtaan sisältyvä hankkeen käsite on keskeinen luontodirektiivissä tarkoitettun suunnitelman tai hankkeen käsitteen selvittämiseksi ja että luontodirektiivin tarkoituksena on YVA-direktiivin tavoin estää se, että ympäristölle mahdollisesti haitallisille toiminnoille annettaisiin lupa ennen niiden ympäristövaikutusten ennakoarviointia.⁷⁶

168. Kumpaankin direktiiviin sisältyvän hankkeen käsitteen täysimääräinen rinnastaminen toisiinsa ei kuitenkaan tule kyseeseen jo senkään vuoksi, että luontodirektiivin mukaiseen arviointiin liittyä erottamattomasti lupaedellytyksiä suunnitelmille ja hankkeille, jotka voisivat vaikuttaa merkittävästi suojelualueisiin. Toimivaltaiset viranomaiset voivat nimittäin hyväksyä suunnitelman tai hankkeen vain, jos ympäristövaikutusten arviointi sisältää täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily suunniteltujen töiden, joilla voisi olla haitallisia vaikutuksia kyseiseen suojelualueeseen, vaikutuksista.⁷⁷ YVA-direktiiviin ei sitä vastoin sisälly aineellisoikeudellisia vaatimuksia hankkeen hyväksymiselle.⁷⁸

169. Ymmärrän näin ollen unionin tuomioistuimen YVA-direktiiviin sisältyvän hankkeen käsitteen merkityksestä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan yhteydessä esittämän toteamuksen siten, että joka tapauksessa tässä määritelmässä tarkoitettut hankkeet ovat myös luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisia hankkeita. Käsitteeni mukaan tällä ei kuitenkaan määritellä tyhjentävästi luontodirektiivin mukaista hankkeen käsitettä.⁷⁹

170. Jos unionin tuomioistuin siis yhtyy näkemykseeni ja jo jatkamista sinänsä on pidettävä YVA-direktiivissä tarkoitettuna hankkeena tai jos Cour constitutionnelle tulee siihen tulokseen, että jatkaminen muodostaa yhdessä parannustoimenpiteiden kanssa hankkeen, kyseessä on siten myös luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu hanke. Vaikka kyse ei olisikaan YVA-direktiivin mukaisesta hankkeesta, tämä ei estä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan soveltamista.

171. Unionin tuomioistuin onkin korostanut lisäksi, että tiettyjä hankeluokkia ei voida vapauttaa arviointivelvoitteesta kriteereillä, joiden perusteella ei voida sulkea pois sitä, että kyseinen suunnitelma tai hanke vaikuttaa merkittävästi suojelualueisiin.⁸⁰ Erilaisia kansallisessa oikeudessa säädettyjä poikkeuksia tarkastellessaan unionin tuomioistuin ei ole erikseen arvioinut, onko niissä kyse YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetuista hankkeista. Sen sijaan pelkästään merkittävän vaikutuksen mahdollisuus on johtanut siihen, että kyseessä olevien toimintojen osalta ei voida tehdä poikkeuksia.⁸¹

172. YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetty hankkeen määritelmä ei rajaa tyhjentävästi luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua hankkeen käsitettä. Ratkaisevaa on pikemminkin se, voiko kyseinen toiminto vaikuttaa merkittävästi suojelualueeseen.

76 Tuomio 7.9.2004, Waddervereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 26 kohta) ja tuomio 14.1.2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, 38 kohta). Hieman toisin muotoiltuna 17.7.2014 annetussa tuomiossa komissio v. Kreikka (C-600/12, ei julkaistu, EU:C:2014:2086, 75 kohta).

77 Tuomio 11.4.2013, Sweetman ym. (C-258/11, EU:C:2013:220, 44 kohta); tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 50 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 114 kohta).

78 Tuomio 13.12.2007, komissio v. Irlanti (C-418/04, EU:C:2007:780, 231 kohta) ja tuomio 14.3.2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, 46 kohta).

79 Ks. tuomio 7.11.2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment ym. (C-293/17 ja C-294/17, EU:C:2018:882, 65 ja 66 kohta) sekä ratkaisuehdotukseni Waddervereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, 31 kohta) ja ratkaisuehdotukseni Coöperatie Mobilisation for the Environment ym. (C-293/17 ja C-294/17, EU:C:2018:622, 114–118 kohta).

80 Tuomio 10.1.2006, komissio v. Saksa (C-98/03, EU:C:2006:3, 41 kohta). Ks. myös tuomio 26.5.2011, komissio v. Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, 41 kohta).

81 Tuomio 10.1.2006, komissio v. Saksa (C-98/03, EU:C:2006:3, 42–44 kohta). Nytemmin myös tuomio 7.11.2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment ym. (C-293/17 ja C-294/17, EU:C:2018:882, 67 kohta).

173. Olettamaa, jonka mukaan kyseessä on luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu hanke, tukee näin ollen etenkin edelleen olemassa oleva riski siitä, että yhdessä ydinvoimalaitoksista tapahtuva vakava onnettomuus vaikuttaa haitallisesti suojelualueisiin. Lisäksi ydinvoimalaitoksen jäädytysjärjestelmä voisi vaikuttaa merkittävästi kaloihin ja ympyräsuisiin,⁸² joiden osalta sekä Belgia että Alankomaat suojelevat Schelde-jokea. Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei voida sulkea pois sitä, että näiden lisäksi muutkin merkittävät vaikutukset ympäristöön ovat mahdollisia.

174. Kahdeksannen kysymyksen a kohtaan on siten vastattava, että ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkamista on pidettävä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuna hankkeena myös silloin, kun tätä jatkamista ei ole pidettävä YVA-direktiivissä tarkoitettuna poikkeuksena sellaisenaan eikä siksi, että tähän jatkamiseen liittyy laitoksen parannustöitä.

2. Kahdeksannen kysymyksen b kohta – lainsäädäntötoimi

175. Kahdeksannen kysymyksen b kohta koskee sitä, että ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkaminen toteutetaan lainsäädäntötoimella.

176. Tämä ei kuitenkaan kyseenalaista luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan soveltamista. Kyseistä säännöstä on tulkittava siten, ettei siinä sallita kansallisen elimen – vaikka se olisikin lainsäädäntöelin – myöntää lupaa suunnitelmalle tai hankkeelle, ellei se ole varmistautunut siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen.⁸³

3. Kahdeksannen kysymyksen c kohta – Doel 1 ja Doel 2

177. Kahdeksannen kysymyksen b kohtaan annettavasta vastauksesta seuraa, että saman kysymyksen c kohtaan on vastattava siten, että a ja b kohdassa esitettyihin kysymyksiin annettava vastaus ei ole erilainen sen mukaan, koskeeko se Doel 1- vai Doel 2 -voimalaitosta.

4. Kahdeksannen kysymyksen d kohta – toimitusvarmuutta koskeva poikkeus

178. Cour constitutionnelle tiedusteleo lisäksi kahdeksannen kysymyksen d kohdassa, voidaanko luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan nojalla ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon päättymisajankohtaa lykätä sähkön toimitusvarmuuteen liittyvistä syistä.

179. Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä.

a) Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan soveltamisedellytykset

180. Kysymys perustuu siten siihen oletamaan, että ympäristövaikutusten arvioinnin lopputulos oli kielteinen. Jos ympäristövaikutusten arvioinnin lopputulos olisi nimittäin ollut myönteinen, hankkeelle voitaisiin myöntää lupa jo luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen nojalla.

⁸² Ks. tuomio 26.4.2017, komissio v. Saksa (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, 30 kohta).

⁸³ Tuomio 16.2.2012, Solvay ym. (C-182/10, EU:C:2012:82, 69 ja 70 kohta). Myös tuomio 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias ym. (C-43/10, EU:C:2012:560, 100 kohta ja sitä seuraavat kohdat) koskee hankkeen hyväksymistä lainsäädännöllä.

181. Lisäksi, koska luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohta on poikkeussäännös lupakriteeriin, joka vahvistetaan kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä, sitä on tulkittava suppeasti ja sitä voidaan soveltaa vasta sen jälkeen, kun suunnitelman tai hankkeen vaikutukset on tutkittu 3 kohdan säännösten mukaisesti.⁸⁴ Suunnitelman tai hankkeen vaikutusten tunteminen asianomaisen alueen suojelutavoitteiden kannalta on näin ollen välttämätön edellytys tämän direktiivin 6 artiklan 4 kohdan soveltamiselle, koska muussa tapauksessa kyseessä olevan poikkeussäännöksen soveltamisedellytyksiä ei voida tutkia. Mahdollisten erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden sekä vähemmän haitallisten vaihtoehtojen olemassaolon tutkiminen nimittäin edellyttää niiden punnitsemista suhteessa asianomaisen suunnitelman tai hankkeen alueelle aiheuttamaan vaikutukseen. Lisäksi mahdollisten korvaavien toimenpiteiden luonteen määrittäminen edellyttää, että kyseiseen alueeseen kohdistuva vaikutus voidaan määrittää täsmällisesti.⁸⁵

182. Cour constitutionnellen on näin ollen ensinnäkin tutkittava, täyttävätkö kummankin ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkamista koskevan lain säätämisen yhteydessä toteutetut erilaiset selvitykset ja kuulemiset luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisen ympäristövaikutusten arvioinnin edellytykset.

183. Jos tarvittavat arvioinnit on tehty, on mahdollista tutkia, onko sähkön toimitusvarmuus erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy alueen koskemattomuuteen kohdistuviin vaikutuksiin nähden.

b) Sähkön toimitusvarmuus

184. Kun tarkastellaan sähkön toimitusvarmuuteen liittyvää yleistä etua, energian toimitusvarmuus on SEUT 194 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan yksi unionin energiapolitiikan tavoitteista. Saman artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on kuitenkin lähtökohtaisesti oikeus tehdä valintoja eri energialähteiden välillä ja määrittellä energiahuoltonsa yleinen rakenne.

185. Tapauksissa, joissa oli kyse pääomien vapaan liikkuvuuden soveltamisesta, unionin tuomioistuin onkin erityisesti hyväksynyt öljy-, televiestintä- ja sähköalalla toimivien yhtiöiden osalta, että se tavoite, että pyritään turvaamaan tällaisten tuotteiden toimitukset tai tällaisten palvelujen tarjoaminen kriisitilanteessa kyseessä olevan jäsenvaltion alueella, voi olla sellainen yleiseen turvallisuuteen liittyvä syy, jolla perusvapauden rajoittaminen voidaan perustella.⁸⁶

186. Yleiseen turvallisuuteen voidaan kuitenkin vedota ainoastaan energian vähimmäistoimitusten takaamisen osalta.⁸⁷ Yleisen turvallisuuden asettamia vaatimuksia on nimittäin erityisesti pääomien vapaata liikkuvuutta koskevaan perustavanlaatuisen periaatteeseen kohdistuvana poikkeuksena tulkittava suppeasti siten, etteivät jäsenvaltiot voi kukin yksinään määrittellä niiden ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa. Yleiseen turvallisuuteen voidaan näin ollen vedota vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta.⁸⁸

84 Tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 189 kohta).

85 Tuomio 21.7.2016, Orleans ym. (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 191 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

86 Tuomio 13.5.2003, komissio v. Espanja (C-463/00, EU:C:2003:272, 71 kohta) ja tuomio 26.3.2009, komissio v. Italia (C-326/07, EU:C:2009:193, 69 kohta).

87 Tuomio 10.7.1984, Campus Oil ym. (72/83, EU:C:1984:256, 35 ja 47 kohta); tuomio 4.6.2002, komissio v. Ranska (C-483/99, EU:C:2002:327, 47 kohta) ja tuomio 4.6.2002, komissio v. Belgia (C-503/99, EU:C:2002:328, 46 kohta).

88 Tuomio 14.3.2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, 17 kohta); tuomio 4.6.2002, komissio v. Ranska (C-483/99, EU:C:2002:327, 48 kohta) ja tuomio 4.6.2002, komissio v. Belgia (C-503/99, EU:C:2002:328, 47 kohta).

187. Näiden toteamusten pitäisi lähtökohtaisesti päteä myös luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaan. On kuitenkin syytä huomauttaa, että SEUT 65 artiklan 1 kohdassa määrätyistä pääomien vapaata liikkuvuutta koskevista poikkeuksista poiketen kyseiseen säännökseen sisältyvät nimenomaisesti myös sosiaaliset tai taloudelliset syyt.

188. Tästä seuraa, että erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavana syynä kyseeseen tulevat paitsi energian vähimmäistoimitukset myös yleisesti toimitukset, jotka riittävät kysynnän tyydyttämiseen. Yleiseen turvallisuuteen voidaan kuitenkin vedota ainoastaan energian vähimmäistoimitusten takaamiseen liittyvän edun osalta.

189. Tämä sähkön toimitusvarmuuteen liittyvän yleisen edun ja vähimmäistoimitusten takaamiseen liittyvän erityisen edun välinen ero on merkityksellinen etenkin siksi, että luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaan on niin, että jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat ovat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön. Muut erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt voivat tulla kyseeseen vain komission lausunnon perusteella.

190. Tästä säännöksestä unionin tuomioistuin on jo todennut, että toimitusvarmuus energia-alalla, asianomaisessa tapauksessa kivihiilen toimitusvarmuus, ei kuulu luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan soveltamisalaan.⁸⁹ Ymmärrän tämän siten, että unionin tuomioistuin käsitteli tässä yhteydessä ainoastaan toimitusvarmuuteen liittyvää yleistä etua, joka ei ole niin merkittävä, että voitaisiin puhua yleisen turvallisuuden takaamisesta.

191. Kuten edellä jo todettiin, Cour constitutionnellen mainitsemilla eri suojelualueilla esiintyy ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä,⁹⁰ eikä vaikuta suoralta kädeltä poissuljetulta, että myös ydinvoimalaitoksilla voi olla haitallisia vaikutuksia niihin. Jo tästä syystä Cour constitutionnellen on tutkittava, onko kummankin riidanalaisen ydinvoimalaitoksen toiminta ainoastaan toimitusvarmuuteen liittyvän yleisen edun mukaista vai onko se jopa välttämätöntä vähimmäistoimitusten takaamiseksi. Ensiksi mainitussa tapauksessa luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaan vetoaminen edellyttää komission lausuntoa.

192. Tämän tutkiminen on lisäksi välttämätöntä, koska vaihtoehtoisen ratkaisun puuttumista koskevat vaatimukset voivat vaihdella sen mukaan, onko merkityksellinen vähimmäistoimitusten takaamiseen liittyvä painavampi etu vai toimitusvarmuuteen liittyvä vähäisempi yleinen etu.

193. Vaikuttaa nimittäin täysin asianmukaiselta, että jäsenvaltio haluaa turvata vähimmäistoimitukset omalla alueellaan.⁹¹ Sitä vastoin kohtuuttomana ei voida pitää sitä, että toimitusvarmuuteen liittyvän yleisen edun osalta viitataan jäsenvaltion mahdollisuuteen tuoda sähköenergiaa.⁹²

⁸⁹ Tuomio 24.11.2011, komissio v. Espanja (Alto Sil / espanjalainen ruskeakarhu) (C-404/09, EU:C:2011:768, 193 ja 195 kohta). Ks. myös luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukainen komission 24.4.2004 antama lausunto Prosper Haniel -kaivoksesta (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/prosper_haniel_en.pdf).

⁹⁰ Ks. edellä 25 kohta.

⁹¹ Ks. edellä alaviitteissä 86 ja 87 mainitut tuomiot.

⁹² Ks. vastaavasti erityisesti tuomio 20.12.2017, Eni ym. (C-226/16, EU:C:2017:1005, 45 kohta) ja tuomio 20.3.2018, komissio v. Itävalta (C-187/16, EU:C:2018:194, 87 kohta).

c) *Välipäätelmä*

194. Kahdeksannen kysymyksen d kohtaan on siten vastattava, että sähkön vähimmäistoimitusten takaamiseen liittyvä yleinen etu on luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu yleiseen turvallisuuteen liittyvä syy, kun taas sähkön toimitusvarmuuteen liittyvää laajempaa yleistä etua on pidettävä 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuna taloudellisena syynä.

G Doel 1- ja Doel 2 -ydinvoimalaitosten teollisen sähköntuotannon jatkamisesta annetun lain vaikutusten pysyttäminen

195. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella on viitteitä siitä, että annettaessa lakia Doel 1- ja Doel 2 -ydinvoimalaitosten teollisen sähköntuotannon jatkamisesta rikottiin tässä ratkaisuehdotuksessa tutkittuja säännöksiä ja määräyksiä ja että sähkön toimitusvarmuus tai oikeusvarmuus eivät oikeuta tätä rikkomista. Ei kuitenkaan ole nähdäkseen poissuljettua, että tässä tapauksessa olisi mahdollista pysyttää kyseisen lain vaikutukset. Perustana tälle on oikeuskäytäntö, jonka unionin tuomioistuin on kehittänyt sellaisten toimenpiteiden vaikutusten pysyttämisen yhteydessä, jotka on toteutettu strategista ympäristöarviointia koskevan direktiivin vastaisesti.

1. Strategista ympäristöarviointia koskevan direktiivin soveltamisalalla annettu oikeuskäytäntö

196. Strategista ympäristöarviointia koskevan direktiivin soveltamisalalla unionin tuomioistuin on katsonut, että pakottava yleinen etu voidaan ottaa huomioon toimenpiteiden ympäristöarviointia koskevien säännösten menettelyoikeudellisen rikkomisen seurausten yhteydessä. Lähtökohtana tälle on se, että strategista ympäristöarviointia koskevaan direktiiviin, kuten ei Espoon ja Århusin yleissopimuksiinkaan, sekä YVA- ja luontodirektiiviin ei sisälly säännöksiä näistä seurauksista.⁹³

197. Ennen tietystä toiminnasta päättämistä toteutettavaa ympäristöarviointia koskevan velvollisuuden rikkomisen vuoksi nostettavia kanteita koskevat menettelysäännöt kuuluvat siten jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden alaan, kunhan vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta noudatetaan.⁹⁴

198. Tehokkuusperiaatteen mukaiset vaatimukset seuraavat tässä tapauksessa SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätyn vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesta jäsenvaltioiden velvollisuudesta poistaa lainvastaiset seuraukset, jotka aiheutuvat unionin oikeuden rikkomisesta.⁹⁵ Tämän seurauksena tuomioistuinten, joiden käsiteltävänä on tähän liittyviä asioita, on kansallisen oikeutensa nojalla ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla pyritään lykkäämään päätöstä, jota hyväksyttäessä ei ole noudatettu ympäristöarvioinnin suorittamisvelvollisuutta, tai kumoamaan se.⁹⁶ Ympäristöarviointia koskevan sääntelyn pääasiallinen tavoite ei nimittäin toteutuisi, jos kansalliset tuomioistuimet, joiden ratkaistavana on tähän liittyviä asioita, eivät näitä kanteita ratkaistessaan ryhtyisi prosessiautonomiansa puitteissa kansallisessa lainsäädännössään säädettyihin toimenpiteisiin, joilla voidaan estää tällaisen toiminnan toteuttaminen ilman ympäristöarviointia.⁹⁷

93 YVA-direktiivistä ks. tuomio 26.7.2017, Comune di Corridonia ym. (C-196/16 ja C-197/16, EU:C:2017:589, 34 kohta).

94 Tuomio 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, 67 kohta) ja tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, 45 kohta).

95 Tuomio 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

96 Tuomio 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, 65 kohta); tuomio 3.7.2008, komissio v. Irlanti (C-215/06, EU:C:2008:380, 59 kohta); tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, 46 kohta) ja tuomio 26.7.2017, Comune di Corridonia ym. (C-196/16 ja C-197/16, EU:C:2017:589, 35 kohta).

97 Tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, 46 ja 47 kohta).

199. Toimenpiteet tällaisten päätösten lykkäämiseksi tai kumoamiseksi ovat lisäksi välttämättömiä perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistetun tehokasta oikeussuojaa koskevan perusoikeuden aineellisoikeudellisen ulottuvuuden vuoksi. Tähän perusoikeuteen vedotaan tosin useimmiten sen menettelyoikeudellisten vaatimusten vuoksi, mutta ne ovat vain väline tarkoituksen, nimittäin *tehokkaiden* oikeussuojakeinojen takaamisen, saavuttamiseen. Oikeussuojakeino on kuitenkin tehokas vain, jos oikeuden rikkomisen toteamisella on asianmukaiset seuraukset.⁹⁸ Tämän kanssa olisi tuskin sovitettavissa yhteen, jos riitautettuja toimia sovellettaisiin edelleen täysimääräisesti myös silloin, kun ne todetaan oikeuden vastaisiksi.

200. Olenkin vastaavasti jo katsonut, että jos laitoksen lupa peruutetaan tai sitä lykätään YVA-direktiivin rikkomisen vuoksi, on yleensä aiheellista keskeyttää kyseisen laitoksen toiminta.⁹⁹ Myös unionin tuomioistuin lähtee nähdäkseni siitä, että tämä on tyyppinen seuraus tällaisesta toteamuksesta.¹⁰⁰

201. Tuomiossa Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että kansallisen tuomioistuimen voidaan – kun otetaan huomioon ympäristönsuojeluun liittyvän pakottavan syyn olemassaolo – poikkeuksellisesti sallia soveltavan kansallista säännöstään, jossa sille annetaan mahdollisuus pitää voimassa eräitä sellaisen kansallisen toimen vaikutuksia, jonka se on kumonnut strategista ympäristöarviointia koskevan direktiivin rikkomisen vuoksi.¹⁰¹

202. Tuomiossa Association France Nature Environnement unionin tuomioistuin on tulkinut aiemmin antamaansa tuomiota jopa siten, että unionin tuomioistuimen tarkoituksena on ollut tunnustaa kansallisen tuomioistuimen tapauskohtainen ja poikkeuksellinen toimivalta mukauttaa unionin oikeuden vastaiseksi katsotun kansallisen säännöksen kumoamisen vaikutuksia.¹⁰² Tämä tulkinta perustuu nähdäkseni kuitenkin väärinkäsitykseen, sikäli kuin se voisi olla ristiriidassa vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan *ainoastaan* unionin tuomioistuin voi lykätä tilapäisesti ensisijaisesti sovellettavan unionin oikeuden ajallista soveltamista.¹⁰³

203. Tuomio Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne koskee tosiasiallisesti ainoastaan tapauksia, joissa kansalliset toimenpiteet eivät ole sisällöllisesti ristiriidassa unionin oikeuden kanssa vaan ne ainoastaan hyväksyttiin ympäristöarviointia koskevien säännösten vastaisesti. Näitä toimenpiteitä ei siten pidä jättää soveltamatta siksi, että ne ovat ristiriidassa ensisijaisesti sovellettavan unionin oikeuden kanssa. Niitä pikemminkin rasittaa *menettelyvirhe*, jonka seurauksista ei ole annettu nimenomaisia säännöksiä, kuten edellä todettiin. Tällä selittyy unionin tuomioistuimen kansallisille tuomioistuimille jättämä liikkumavara. Myöskään tuomiossa Association France Nature Environnement unionin tuomioistuin ei siten ole mennyt tätä pitemmälle.

98 Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.3.1997, Hornsby v. Kreikka (18357/91, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, 40 ja 41 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.4.2004, Assanidze v. Georgia (71503/01, CE:ECHR:2004:0408JUD007150301, 181 ja 182 kohta).

99 Ratkaisuehdotukseni Comune di Corridonia ym. (C-196/16 ja C-197/16, EU:C:2017:249, 41 kohta).

100 Tuomio 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, 58 kohta).

101 Tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, 58 kohta).

102 Tuomio 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, 34 kohta).

103 Tuomio 17.5.1990, Barber (C-262/88, EU:C:1990:209, 41 kohta); tuomio 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, 67 kohta) ja tuomio 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, 33 kohta).

204. Alun perin¹⁰⁴ unionin tuomioistuin on sallinut tässä yhteydessä ainoastaan sellaisten toimenpiteiden vaikutusten pysyttämisen, jotka ovat nitraattidirektiivin¹⁰⁵ asianmukaisia täytäntöönpanotoimia, ja laajentanut tätä myöhemmin koskemaan koko unionin ympäristönsuojelulainsäädännön täytäntöönpanoa.¹⁰⁶ Tämä oikeuskäytäntö voidaan ymmärtää myös siten, että haitallisten ympäristövaikutusten välttäminen voisi unionin ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta riippumatta oikeuttaa sellaisten toimenpiteiden vaikutusten pysyttämisen, jotka on toteutettu strategista ympäristöarviointia koskevan direktiivin vastaisesti.¹⁰⁷

205. Näin ollen on todettava, että kansallisen tuomioistuimen voidaan – kun otetaan huomioon ympäristönsuojeluun liittyvän pakottavan syyn olemassaolo – poikkeuksellisesti sallia soveltavan kansallista säännöstään, jossa sille annetaan mahdollisuus pitää voimassa eräitä sellaisen kansallisen oikeudellisen toimen vaikutuksia, jonka se on kumonnut strategista ympäristöarviointia koskevan direktiivin menettelyoikeudellisten vaatimusten rikkomisen vuoksi.

2. Soveltaminen muihin ympäristöarviointeihin

206. Tämän oikeuskäytännön soveltaminen käsiteltävässä asiassa laajentaisi sitä merkittävästi.

207. Tällainen laajennus voitaisiin pitkällä aikavälillä tuskin rajata koskemaan Espoon ja Århusin yleissopimusten sekä YVA- ja luontodirektiivin menettelyoikeudellisia vaatimuksia. Se tulisi pikemminkin kyseeseen lukuisien unionin oikeuden menettelysääntöjen yhteydessä. Mahdollisten oikeuttamisperusteiden joukko laajenisi lisäksi paljon ympäristönsuojelua laajemmalle ja käsittäisi *muuta yleisiä etuja*, jos riittävänä pidetään toimitusvarmuutta tai oikeudellisen epävarmuuden välttämistä.

208. Sitä vastoin osa perusteista strategista ympäristöarviointia koskevan direktiivin soveltamisalaan kuuluvien suunnitelmien ja ohjelmien pysyttämiseksi jäisi yleensä puuttumaan. Toisin kuin näistä toimenpiteistä yksittäistapauksia koskevista päätöksistä ei nimittäin yleensä synny lainaukkoa,¹⁰⁸ kun ne kumotaan tai niiden soveltamista lykätään. Tavallisesti tällöin raukeaa ainoastaan lupa, joten kyseistä toimintaa ei saa harjoittaa.

209. Tällaiset päätökset eivät kuitenkaan välttämättä ole sisällöllisesti ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, jos ne tehdään unionin oikeuden menettelysääntöjen vastaisesti. Unionin oikeus ei siten ole esteenä sille, että kansallisilla säännöksillä sallitaan tietyissä tapauksissa unionin oikeuden vastaisten menettelyjen tai toimenpiteiden legalisointi.¹⁰⁹

210. Tämä mahdollisuus huomioon ottaen tietyissä tapauksissa voisi olla kohtuutonta poistaa menettelyvirheen toteamisen perusteella päätöksen, jota virhe koskee, vaikutuksia, jolloin vastaavaa toimintaa ei voida enää harjoittaa edes tilapäisesti. Tällöin voisi pikemminkin olla tarpeen punnita vastakkaisia etuja keskenään ja tietyissä tapauksissa pysyttää päätöksen vaikutukset voimassa, kunnes se legalisoidaan jälkikäteen.

211. Tämä edellyttää kuitenkin suurta pidättyvyyttä.

104 Tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, 59 kohta).

105 Vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12.12.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/676/ETY (EYVL 1991, L 375, s. 1).

106 Tuomio 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, 39 kohta).

107 Tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, 57 ja 58 kohta) ja tuomio 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, 34–36 kohta).

108 Tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, 56 kohta) ja tuomio 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, 38 kohta).

109 Tuomio 3.7.2008, komissio v. Irlanti (C-215/06, EU:C:2008:380, 57 kohta); tuomio 15.1.2013, Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 87 kohta); tuomio 17.11.2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, 36 kohta) ja tuomio 26.7.2017, Comune di Corridonia ym. (C-196/16 ja C-197/16, EU:C:2017:589, 37–43 kohta).

212. Jo jälkikäteen tapahtuvaa legalisointia koskevan mahdollisuuden edellytyksenä on kuitenkin se, ettei se tarjoa asianomaisille tilaisuutta kiertää unionin sääntöjä tai vapauta niitä niiden soveltamisesta ja että se pysyy poikkeuksellisenä.¹¹⁰ Kiertämistä olisi kuitenkin pelättävissä etenkin, jos jo ennen legalisointia päätösten, joiden tekemisessä on tapahtunut menettelyvirhe, vaikutukset pysytettäisiin liian laajasti.

213. Lisäksi on varmistettava, että vaadittavaa ympäristöarviointia tekemättä annetun päätöksen vaikutusten pysyttäminen ei johda sellaisiin ympäristöön kohdistuviin haitallisiin vaikutuksiin, joita ympäristöarvioinnilla juuri on tarkoitus estää.

214. Tällaisen päätöksen vaikutukset voidaan näin ollen pysyttää vain, mikäli käytettävissä olevien tietojen ja sovellettavien säännösten perusteella on hyvin todennäköisesti lähdettävä siitä, että päätös vahvistetaan samanmuotoisena sen jälkeen, kun ympäristöarviointi on suoritettu jälkikäteen. Jos sitä vastoin tällaiseen vahvistamiseen liittyy perusteltuja epäilyjä, vaikutuksia ei pitäisi pysyttää. Arvioinnin kannalta merkityksellisiä ovat aineellisoikeudelliset edellytykset kulloisenkin toiminnan harjoittamiselle, nyt tarkasteltavassa tapauksessa ydinvoimalaitosten toimintaa koskevien sovellettavien säännösten ohella esimerkiksi myös luontodirektiivin 6 artikla.

215. Vaikutusten pysyttämisen ei myöskään pitäisi johtaa uusiin tapahtuneisiin tosiasioihin, esimerkiksi siten, että hankkeen toteuttajat tekevät lisäinvestointeja tai aiheuttavat uusia ympäristövahinkoja.

216. Tapahtuneet tosiseikat näet heikentävät jälkikäteen tehtävän ympäristöarvioinnin tehokkuutta. Ympäristöarvioinnin pääasiallisena tehtävänä on oikea-aikaisesti toteutettuna vaikuttaa hankkeesta tehtävään päätökseen siten, että sen ympäristövaikutukset minimoidaan mahdollisuuksien mukaan. Tästä syystä se on tehtävä Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 4 kappaleen ja YVA-direktiivin 6 artiklan 4 kohdan nojalla mahdollisimman varhain vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna. Jos ympäristövaikutusten arviointi tehdään jälkikäteen, se voi toimia tässä tehtävässä enää hyvin rajallisesti, koska monet päätökset on jo tehty. Näiden päätösten muuttaminen jälkikäteen arvioinnin perusteella houkuttaa sitäkin vähemmän, jos päätökset on jo tosiasiallisesti toteutettu.

217. Ympäristöarviointia koskevien säännösten tehokkaaseen täytäntöönpanoon liittyvän edun ja päätöksen vaikutusten pysyttämiseen liittyvän edun punnitseminen keskenään tulee näin ollen kyseeseen vain, jos on oletettava, että riidanalainen päätös vahvistettaisiin, ja jos pysyttäminen ei johda uusiin tapahtuneisiin tosiseikkoihin.

218. Ei olisi yllättävää, jos Cour constitutionnelle päätyy pääasian oikeudenkäynnissä tekemään tällaista etujen punnintaa, koska kyse on jo noin 40 vuoden ajan harjoitetun toiminnan jatkumisesta.

219. Itse etujen punninnassa on otettava huomioon, kuuluuko erityisesti toimitusvarmuuteen liittyvä etu edellä jo kuvattuun vähimmäistoimitusten suppeampaan alaan, joka puolestaan on luokiteltava painoarvoltaan suurempaan yleiseen turvallisuuteen, vai taloudellisiin etuihin luokiteltavan yleisen toimitusvarmuuden laajempaan alaan. Jälkimmäisen painoarvo on ensiksi mainittua vähäisempi.¹¹¹

220. Yhteenvetona on näin ollen todettava, että kansalliset tuomioistuimet voivat poikkeuksellisesti pysyttää tilapäisesti voimassa sellaisen päätöksen vaikutukset, jota tehtäessä rikottiin unionin oikeuteen sisältyvää ympäristöarvioinnin suorittamisvelvollisuutta, jos

– tämä päätös legalisoidaan jälkikäteen niin pian kuin mahdollista korjaamalla menettelyvirhe

¹¹⁰ Tuomio 3.7.2008, komissio v. Irlanti (C-215/06, EU:C:2008:380, 57 kohta); tuomio 15.1.2013, Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 87 kohta); tuomio 17.11.2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, 36 kohta) ja tuomio 26.7.2017, Comune di Corridonia ym. (C-196/16 ja C-197/16, EU:C:2017:589, 38 kohta).

¹¹¹ Strategisesta ympäristöarvioinnista ks. tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, 57 kohta). Ks. lisäksi edellä 186–190 kohta.

- käytettävissä olevien tietojen ja sovellettavien säännösten perusteella on hyvin todennäköisesti lähdettävä siitä, että päätös vahvistetaan samanmuotoisena legisoinnin jälkeen
- pysyttäminen ei mahdollisuuksien mukaan johda uusiin tapahtuneisiin tosiseikkoihin ja
- vaikutusten pysyttämiseen liittyvät pakottavat yleiset edut ovat painavampia kuin ympäristöarvioinnin suorittamisvelvollisuuden tehokkuuteen ja tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan perusoikeuteen liittyvä etu.

VI Ratkaisuehdotus

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

- 1) Toiseen, neljänteen ja seitsemänteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU 1 artiklan 4 kohdan mukaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ainoastaan hankkeet, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä lainsäädäntötoimella siten, että direktiivin tavoitteet on saavutettu lainsäädäntömenettelyssä. Kansallisen tuomioistuimen on ottaen huomioon annetun lainsäädäntötoimen sisältö ja koko lainsäädäntömenettely, joka on johtanut sen antamiseen, ja erityisesti valmisteluasiakirjat ja parlamentissa käydyt keskustelut varmistettava, onko lainsäädäntötoimi rinnastettavissa hankkeelle myönnettyyn lupaan ja saavutetaanko direktiivin tavoitteet säätämismenettelyssä.
- 2) Ensimmäiseen kysymykseen ja kolmannen kysymyksen a kohtaan sekä viidennen kysymyksen a kohtaan ja kuudennen kysymyksen a kohdan ensimmäiseen osakysymykseen on vastattava, että direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukainen hankkeen käsite sisältää tähänastisesta oikeuskäytännöstä poiketen ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkamisen kymmenellä vuodella.

Siltä varalta, että unionin tuomioistuin pitää ydinvoimalaitosten sähköntuotannon jatkamisen osalta kiinni direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan a alakohtaan sisältyvää hankkeen käsitettä koskevasta tulkinnastaan, ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa, että direktiiviä sovelletaan tästä huolimatta tällaiseen jatkamiseen, koska kyse on valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista tehdyn Espoon yleissopimuksen 1 artiklan 5 kohdassa ja liitteessä I sekä tiedon saatavuudesta, yleisön osallistumisesta päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuudesta ympäristöasioissa tehdyn Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen a kohdassa ja liitteessä I tarkoitetusta hankkeesta.

Riippumatta siitä, noudattaako unionin tuomioistuin ehdotuksiani direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan tulkintamisesta yhdenmukaisesti kansainvälisen oikeuden kanssa tai Espoon ja Århusin yleissopimukseen sisältyvän hankkeen käsitteen suorasta soveltamisesta, ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkaminen muodostaa 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetulle hankkeelle myönnettävän luvan, jos siihen liittyy luvan myöntäminen sellaisille töille tai sellaiselle kajoamiselle, joilla tai jolla muutetaan tai laajennetaan laitosta.

- 3) Kuudennen kysymyksen a kohdan toiseen osakysymykseen on vastattava, että kaupallisten ydinvoimalaitosten teollisen sähköntuotannon jatkamisesta kymmenellä vuodella, mihin liittyy laitosten parantamiseksi toteutettavia rakennustoimenpiteitä, on direktiivin 2011/92 4 artiklan 1 kohdan ja liitteessä I olevan 24 kohdan, luettuna yhdessä samassa liitteessä

olevan 2 kohdan b alakohdan kanssa, mukaisena ydinvoimalaitoksen muutoksena toteutettava ympäristövaikutusten arviointi, jos jatkamista ei jo itsessään pidetä liitteessä I olevan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun hankkeen hyväksymisenä.

Kuudennen kysymyksen b kohtaan on vastattava, että kun päätetään tiettyjen ydinvoimalaitosten teollisen sähköntuotannon jatkamisesta, mihin liittyy laitosten parantamiseksi toteutettavia rakennustoimenpiteitä, direktiivin 2011/92 6 artiklan 4 kohdan mukainen yleisön osallistuminen on toteutettava mahdollisimman varhain vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna, toisin sanoen ennen kuin tehdään päätös jatkamisesta.

- 4) Kolmannen kysymyksen c kohtaan, viidennen kysymyksen c kohtaan, kuudennen kysymyksen d kohtaan ja yhdeksänten kysymyksen on vastattava, että direktiivin 2011/92 2 artiklan 4 kohta mahdollistaa sen, että ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkaminen vapautetaan ympäristövaikutusten arviointia koskevasta velvollisuudesta, jos jokin muu arviointimuoto on välttämätön kyseisen jäsenvaltion tärkeään etuun, esimerkiksi sähkön toimitusvarmuuteen tai oikeusvarmuuteen, kohdistuvan vakavan ja välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi ja jos huolehditaan tiedottamisesta yleisölle, jota asia koskee, ja komissiolle 2 artiklan 4 kohdan b ja c alakohdan mukaisesti. Kyseisessä 2 artiklan 4 kohdassa ei sitä vastoin sallita 7 artiklan mukaisen rajat ylittävän ympäristövaikutusten arvioinnin tekemättä jättämistä.
- 5) Kahdeksannen kysymyksen a kohtaan on vastattava, että ydinvoimalaitoksen teollisen sähköntuotannon jatkamista on pidettävä luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuna hankkeena myös silloin, kun tätä jatkamista ei ole pidettävä YVA-direktiivissä tarkoitettuna poikkeuksena sellaisenaan eikä siksi, että tähän jatkamiseen liittyy laitoksen parannustöitä.

Kahdeksannen kysymyksen b kohtaan on vastattava, ettei direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohdassa sallita kansallisen elimen – vaikka se olisikin lainsäädäntöelin – myöntää lupaa suunnitelmalle tai hankkeelle, ellei se ole varmistautunut siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen.

Kahdeksannen kysymyksen d kohtaan on vastattava, että sähkön vähimmäistoimitusten takaamiseen liittyvä yleinen etu on direktiivin 92/43 6 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu yleiseen turvallisuuteen liittyvä syy, kun taas sähkön toimitusvarmuuteen liittyvää laajempaa yleistä etua on pidettävä 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuna taloudellisena syynä.

- 6) Kansalliset tuomioistuimet voivat poikkeuksellisesti pysyttää tilapäisesti voimassa sellaisen päätöksen vaikutukset, jota tehtäessä rikottiin unionin oikeuteen sisältyvää ympäristöarvioinnin suorittamisvelvollisuutta, jos
- tämä päätös legalisoidaan jälkikäteen niin pian kuin mahdollista korjaamalla menettelyvirhe
 - käytettävissä olevien tietojen ja sovellettavien säännösten perusteella on hyvin todennäköisesti lähdettävä siitä, että päätös vahvistetaan samanmuotoisena legalisoinnin jälkeen
 - pysyttäminen ei mahdollisuuksien mukaan johda uusiin tapahtuneisiin tosiseikkoihin ja
 - vaikutusten pysyttämiseen liittyvät pakottavat yleiset edut ovat painavampia kuin ympäristöarvioinnin suorittamisvelvollisuuden tehokkuuteen ja tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan perusoikeuteen liittyvä etu.

- 7) Kolmannen kysymyksen b kohtaan, viidennen kysymyksen b kohtaan, kuudennen kysymyksen c kohtaan ja kahdeksannen kysymyksen c kohtaan on vastattava, ettei ennakkoratkaisupyyntöön ole tarpeen vastata eri tavalla siksi, että Doel 1 -ydinvoimalaitoksen tapauksessa 28.6.2015 annetun lain täytäntöön panemiseksi oli annettava hallinnollisia määräyksiä, kun taas Doel 2 -ydinvoimalaitoksen tapauksessa tähän ei ollut tarvetta.