



Oikeustapauskokoelma

Asia C-300/20

Bund Naturschutz in Bayern e.V.
vastaan
Landkreis Rosenheim

(ennakkoratkaisupyyntö, jonka on esittänyt Bundesverwaltungsgericht)

Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 22.2.2022

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2001/42/EY – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – 2 artiklan a alakohta – Suunnitelmien ja ohjelmien käsite – 3 artiklan 2 kohdan a alakohta – Toimet, joita valmistellaan tiettyjä aloja varten ja joissa vahvistetaan puitteet direktiivin 2011/92/EU liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupatai hyväksymispäätöksille – 3 artiklan 4 kohta – Toimet, joissa vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille – Paikallisen viranomaisen antama maisemansuojeluasetus

1. *Ympäristö – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – Direktiivi 2001/42 – Suunnitelma ja ohjelma – Käsite – Paikallisen viranomaisen toteuttama kansallinen luonnon- ja maisemansuojelutoimi – Kuuluminen soveltamisalaan – Yleinen ja abstrakti toimi – Vaikutuksettomuus (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan 2 alakohta)*

(ks. 35–41 kohta)

2. *Ympäristö – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – Direktiivi 2001/42 – Soveltamisala – Suunnitelmat ja ohjelmat, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia – Direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II tarkoitetut alat – Kansallinen luonnon- ja maisemansuojelutoimi, johon sisältyy sääntöjä, jotka koskevat näille aloille kuuluvia toimia – Kuuluminen soveltamisalaan – Edellytykset – Toimi, jolla vahvistetaan sellaisten hankkeiden, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus – Toimi, jossa säädetään yleisistä kielloista ja lupavelvoitteista mutta jossa ei vahvisteta hankkeita koskevia riittävän yksityiskohtaisia sääntöjä – Soveltamisalan ulkopuolelle jääminen (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92 liitteet I ja II)*

(ks. 47–53 ja 55–70 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta)

3. *Ympäristö – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – Direktiivi 2001/42 – Soveltamisala – Suunnitelmat ja ohjelmat, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia – Toimet, joissa vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille – Käsite – Toimi, jolla vahvistetaan sellaisten hankkeiden, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus – Kansallinen luonnon- ja maisemansuojelutoimi, jossa säädetään yleisistä kielloista ja lupavelvoitteista mutta jossa ei vahvisteta hankkeita koskevia riittävän yksityiskohtaisia sääntöjä – Soveltamisalan ulkopuolelle jääminen*
(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42 3 artiklan 4 kohta)

(ks. 72–74 kohta ja tuomiolauselman 2 kohta)

Tiivistelmä

Landkreis Rosenheim (Rosenheimin piirikunta, Saksa) antoi vuonna 2013 maisemansuojelualuetta koskevan asetuksen (jäljempänä Inntal Süd -asetus)¹ suorittamatta ensin ympäristöarviointia tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2001/42² mukaisesti. Inntal Süd -asetuksella suojellaan pinta-alaltaan noin 4 021 hehtaarin suuruinen alue eli noin 650 hehtaaria vähemmän kuin aikaisemmissa asetuksissa.

Ympäristönsuojeluyhdistys Bund Naturschutz in Bayern eV riitautti tämän asetuksen Bayerischer Verwaltungsgerichtshofissa (Baijerin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin, Saksa). Koska sen vaatimus jätettiin tutkimatta, yhdistys teki tästä päätöksestä Revision-valituksen Bundesverwaltungsgerichtiin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa).

Viimeksi mainittu tuomioistuin katsoo, että Inntal Süd -asetus on direktiivissä 2001/42 tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma. Koska sillä oli kuitenkin epäselvyyttä siitä, oliko Rosenheimin piirikunnalla mainitun direktiivin nojalla velvollisuus suorittaa ennen mainitun asetuksen antamista ympäristöarviointi, se päätti esittää unionin tuomioistuimelle tätä koskevan ennakkoratkaisupyynnön.

Unionin tuomioistuin täsmentää suuressa jaostossa antamassaan tuomiossa sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien käsitettä, joista on tehtävä ympäristöarviointi direktiivin 2001/42 nojalla.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

Unionin tuomioistuin muistuttaa aluksi, että direktiivi 2001/42 kattaa suunnitelmat ja ohjelmat, jotka yhtäältä kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee tai hyväksyy ja joita toisaalta lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät.

Toisen edellytyksen osalta on unionin vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsottu, että mainitussa direktiivissä tarkoitettulla tavalla ”edellytettynä” on sitä sovellettaessa pidettävä suunnitelmia ja ohjelmia, joiden hyväksymistä on säännelty kansallisilla laeilla tai asetuksilla, joissa määritetään suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymiseen toimivaltaiset viranomaiset sekä niiden

¹ Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet ”Inntal Süd”.

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

laatumismenettely. Näin ollen toimenpidettä on pidettävä ”edellytettynä”, kun kansallisessa oikeudessa on erityinen oikeusperusta, jonka nojalla toimivaltaiset viranomaiset voivat hyväksyä sen, vaikka tämä hyväksyminen ei olisikaan pakollista.

Koska paikallinen viranomainen on antanut Inntal Süd -asetuksen Saksan lainsäädännön perusteella, se on direktiivissä 2001/42 tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma. Unionin tuomioistuin toteaa tässä yhteydessä, että mainitun asetuksen, joka sisältää yleisiä ja abstrakteja säännöksiä, joissa esitetään yleisiä säännöksiä, yleinen luonne ei ole esteenä tällaiselle luokittelulle. Se, että kansallinen toimi on tietyssä määrin abstrakti ja että sen tavoitteena on tietyn maantieteellisen alueen muuntaminen, kuvaa sen ohjelmallista ja suunnitelmallista ulottuvuutta eikä estä sen sisällyttämistä suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen alaan.

Unionin tuomioistuin tutkii tämän jälkeen, kuuluuko Inntal Süd -asetuksen kaltainen kansallinen toimenpide, jolla pyritään suojelemaan luontoa ja maisemaa ja jossa säädetään tätä varten yleisistä kielloista ja lupavelvoitteista, direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan. Mainitun säännöksen nojalla ympäristöarviointi on tehtävä kaikista suunnitelmista ja ohjelmista, jotka täyttävät kaksi kumulatiivista edellytystä.

Ensimmäinen edellytys täyttyy, kun kyseinen suunnitelma tai ohjelma ”koskee” jotakin direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa luetelluista aloista³ tai siinä ”on kyse” tällaisesta alasta. Unionin tuomioistuin toteaa, että käsiteltävässä asiassa ensimmäinen edellytys vaikuttaa täyttyvän, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tarkistettava.

Unionin tuomioistuin täsmentää tältä osin, että se, että suunnitelman tai ohjelman pääasiallisena tarkoituksena on ympäristönsuojelu, ei sulje pois sitä, että suunnitelma voi myös ”koskea” jotakin kyseisessä säännöksessä luetelluista aloista tai siinä voi ”olla kyse” tällaisesta alasta. Ympäristön suojelemiseksi valmisteltujen soveltamisalaltaan yleisten toimien ydinsisältönä on näet juuri säännellä ihmisten toimintaa, jolla on merkittäviä ympäristövaikutuksia, eli erityisesti edellä luetelluille aloille kuuluvaa toimintaa.

Toiseksi suunnitelmissa tai ohjelmissa on vahvistettava puitteet tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92⁴ liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.

Tämä vaatimus täyttyy, kun suunnitelmassa tai ohjelmassa vahvistetaan direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II luetellun yhden tai useamman hankkeen hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus erityisesti tällaisten hankkeiden sijainnin, luonteen, koon tai toimintaedellytysten osalta tai voimavaroiden kohdentamalla. Sitä vastoin silloin, kun Inntal Süd -asetuksen kaltaisessa suunnitelmassa tai ohjelmassa ainoastaan vahvistetaan yleisesti maisemansuojelua koskevia tavoitteita ja asetetaan lupavaatimus suojelualueella toiminnoille ja hankkeille, mutta ei kuitenkaan säädetä mainittujen hankkeiden hyväksymistä ja toteuttamista koskevista täsmällisistä kriteereistä tai yksityiskohtaisista säännöistä, mainittu vaatimus ei täyty, vaikka mainitulla asetuksella on todennäköisesti tietty vaikutus hankkeiden sijaintiin.

³ Eli maa-, metsä- ja kalatalous, energia, teollisuus, liikenne, jätehuolto, vesitalous, televiestintä, matkailu, kaavoitus tai maankäyttö.

⁴ Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1), jolla korvattiin tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL 1985, L 175, s. 40).

Näiden seikkojen perusteella unionin tuomioistuin päätelee, että Inntal Süd -asetus ei ole suunnitelma tai ohjelma, josta on suoritettava ympäristöarviointi direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla, koska siinä ei vahvisteta direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II mainittujen hankkeiden sisältöä, valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevia riittävän yksityiskohtaisia sääntöjä, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tarkistettava.

Lopuksi unionin tuomioistuin katsoo, että kansallinen toimenpide, jolla pyritään suojelemaan luontoa ja maisemaa ja jossa tätä varten vahvistetaan yleisiä kieltoja ja lupavelvoitteita mutta jossa ei vahvisteta hankkeiden sisältöä, valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevia riittävän yksityiskohtaisia sääntöjä, ei kuulu myöskään direktiivin 2001/42 3 artiklan 4 kohdan – jonka mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä, onko sellaisilla muilla kuin 2 kohdassa tarkoitetuilla suunnitelmilla ja ohjelmilla, joilla vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätökselle, todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia – soveltamisalaan.