

KOMISSIION TIEDONANTO

Ohjeet ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2014/52/EU) 1 artiklan 3 kohdan, 2 artiklan 4 kohdan ja 2 artiklan 5 kohdan mukaisten poikkeusten soveltamiseksi

(2019/C 386/05)

Sisällysluettelo

	Sivu
1. Johdanto	12
2. Puolustus ja siviilivalmiutta koskevat toimet – ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 1 artiklan 3 kohta	13
3. Poikkeustapaukset – ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2 artiklan 4 kohta	14
Direktiivin säännökset	15
Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä	15
Poikkeustapausten määritelmä	15
Luottamuksellisuutta koskevat rajoitukset	16
Direktiivin tavoitteiden saavuttaminen	17
Muiden arviointimuotojen ja yleisön osallistumisen huomioiminen	17
Velvollisuus ilmoittaa komissiolle	18
4. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset – ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2 artiklan 5 kohta	18
Kansallisen lainsäädännön säädöksellä hyväksytyjen hankkeiden määrittely	19
Kansallisen lainsäädännön säädöksellä hyväksytyjen hankkeiden tuomioistuinvalvonta	19
5. Pääkohtia koskeva yhteenveto	20

1. Johdanto

- 1.1 Tässä asiakirjassa annetaan ajantasaistettua tietoa tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2014/52/EU (ympäristövaikutusten arviointia koskeva direktiivi), 1 artiklan 3 kohdan, 2 artiklan 4 kohdan ja 2 artiklan 5 kohdan soveltamisesta. Kyseisissä artikloissa säädetään ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin soveltamatta jättämisestä. Tämä ohjeasiakirja sisältää aiemman komission asiakirjan ”Ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2 artiklan 3 kohdan soveltamisen selkeyttäminen” ja päivittää sen tarvittavissa kohdin.
- 1.2 Ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 1 artiklan 3 kohdassa säädetään mahdollisuudesta olla soveltamatta direktiiviä hankkeisiin tai hankkeiden osiin, mikäli ne on tarkoitettu pelkästään puolustukseen tai siviilivalmiutta koskeviin toimiin. Jos kyseisen säännöksen soveltamisedellytykset täyttyvät, jäsenvaltion ei tarvitse soveltaa direktiiviä.

- 1.3 Ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat poikkeustapauksissa ja edellyttäen, että direktiivin tavoitteet saavutetaan, olla soveltamatta direktiivin säännöksiä tiettyihin hankkeisiin, jos säännösten soveltaminen olisi vastoin hankkeen tarkoitusta. Ympäristövaikutusten arviointia koskevassa direktiivissä täsmennetään, mitä menettelyjä jäsenvaltioiden ja komission on noudatettava, kun ympäristövaikutusten arviointia koskevaa poikkeusta sovelletaan 2 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Direktiivissä ei kuitenkaan täsmennetä, miten ilmaisu ”poikkeustapaukset” olisi tulkittava, ja kokemus on osoittanut, että voi syntyä epävarmuutta siitä, milloin tämän artiklan säännöksiin voidaan perustellusti vedota. Myös muita edellytyksiä on täytettävä, kun tätä poikkeusta sovelletaan (sanotun kuitenkaan rajoittamatta 7 artiklan soveltamista ja direktiivin tavoitteiden saavuttamista).
- 1.4 Ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat olla soveltamatta julkiseen kuulemiseen liittyviä säännöksiä hankkeeseen, joka on hyväksytty kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä. Kuten 2 artiklan 4 kohdan poikkeusten osalta, myös muita edellytyksiä on täytettävä, kun tätä poikkeusta sovelletaan (sanotun kuitenkaan rajoittamatta 7 artiklan soveltamista ja direktiivin tavoitteiden saavuttamista).
- 1.5 Tämän tiedonannon tarkoituksena on auttaa kansallisia viranomaisia ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin täytäntöönpanossa. Ainoastaan Euroopan unionin tuomioistuimella on lopullinen toimivalta tulkita EU:n lainsäädäntöä.
- 1.6 Voidakseen soveltaa poikkeuksia jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin asiaankuuluvat säännökset täysimääräisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä.

2. Puolustus ja siviilivalmiutta koskevat toimet – ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 1 artiklan 3 kohta

Direktiivin 2011/92/EU (sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2014/52/EU) 1 artiklan 3 kohta

Direktiivin 1 artiklan 3 kohta – Jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään, jäsenvaltiot voivat tapauskohtaisesti päättää olla soveltamatta tätä direktiiviä hankkeisiin tai hankkeiden osiin, jotka on tarkoitettu pelkästään puolustukseen, tai hankkeisiin, jotka on tarkoitettu pelkästään siviilivalmiutta koskeviin toimiin, jos ne katsovat, että sen soveltaminen vaikuttaisi haitallisesti näihin tarkoituksiin.

* *Alleiviivattu teksti osoittaa direktiivillä 2014/52/EU käyttöön otetut muutokset*

- 2.1 Direktiivin 1 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat sulkea hankkeita tai niiden osia pois direktiivin soveltamisalasta ja täten ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. Poissulkemista sovelletaan ainoastaan hankkeisiin tai hankkeiden osiin, jotka on tarkoitettu pelkästään puolustukseen tai siviilivalmiutta koskeviin toimiin. Poissulkemista soveltavien jäsenvaltioiden on osoitettava, että ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin soveltaminen vaikuttaisi haitallisesti asianomaisen tarkoituksen toteutumiseen.
- 2.2 Poikkeuksen tekeminen puolustuksen turvaamista koskevissa tapauksissa sallittiin jo ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin aiemmissa versioissa (direktiivi 85/337/EY, sellaisena kuin se on kodifioitu direktiivillä 2011/92/EU). Direktiivissä 2014/52/EU selvennetään, että jäsenvaltio voi soveltaa poikkeusta vain, jos hanke on tarkoitettu pelkästään puolustukseen. Tätä rajoitusta sovelletaan, jotta vältytään tulkintaongelmilta (yhdistelmähankeet kuuluvat edelleen direktiivin soveltamisalaan ⁽¹⁾) ja varmistetaan poikkeuksen yhdenmukainen täytäntöönpano. Puolustustarkoituksia palvelevilla hankkeilla tarkoitetaan hankkeita, jotka liittyvät kansainvälisten velvoitteiden mukaiseen liittoutuneiden toimintaan jäsenvaltioiden alueella (ks. direktiivin 2014/52/EU johdanto-osan 19 kappale).

⁽¹⁾ Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että direktiivin 85/337/EY 1 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että lentoasema, jota voidaan samanaikaisesti käyttää sekä siviili- että sotilastarkoituksiin mutta jota pääasiallisesti käytetään kaupallisesti, kuuluu direktiivin soveltamisalaan (C-435/97, WWF ja muut, 65–67 kohdat).

- 2.3 Direktiivin 1 artiklan 3 kohdan soveltamisalaa laajennettiin kattamaan siviilivalmiutta koskevat toimet ⁽²⁾. Tämä tarkistus perustui kokemuksiin täytäntöönpanosta, mutta sen tarkoituksena oli myös mukauttaa ympäristövaikutusten arviointia koskeva direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun direktiiviin 2001/42/EY ⁽³⁾ (strategisesta ympäristöarvioinnista annettu direktiivi) kanssa. Kuten puolustus-tarkoitusten tapauksessa, hankkeen on oltava tarkoitettu pelkästään siviilivalmiutta koskeviin toimiin, jotta jäsenvaltio voi vapauttaa sen direktiivin 1 artiklan 3 kohdan soveltamisalasta.
- 2.4 Aiemmin jäsenvaltioiden oli mahdollista olla poikkeustapauksissa soveltamatta direktiivin säännöksiä siviilivalmiutta koskeviin hankkeisiin direktiivin 2011/92/EY 2 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Tämän mahdollisuuden siirtäminen 1 artiklan 3 kohtaan tarkoittaa, että jos hanke täyttää artiklan 1 kohdan 3 edellytykset, jäsenvaltioiden ei tarvitse käydä ilmoittamismenettelyä läpi eikä saavuttaa ympäristövaikutusten arviointia koskevassa direktiivissä asetettuja tavoitteita.
- 2.5 Euroopan unionin tuomioistuimen poikkeuksia koskeva vakiintunut oikeuskäytäntö kuitenkin osoittaa, että tätä säännöstä olisi tulkittava suppeasti. Asiassa C-435/97 *Bolzano* tuomioistuin totesi direktiivin 85/337/EY 1 artiklan 4 kohdasta (maanpuolustus) seuraavaa: ”Tällainen poisrajaaminen on siten poikkeus direktiivissä säädettyyn yleiseen sääntöön ympäristövaikutusten ennakkoarvioinnista, joten tätä poikkeusta on tulkittava suppeasti.”
- 2.6 Näin ollen poikkeus kattaa ainoastaan siviilivalmiutta koskevat hankkeet mutta ei hankkeita, joissa otetaan käyttöön hätätilanteiden ehkäisemiseen tähtäviä toimenpiteitä. Poikkeus olisi perusteltu vain, jos hankkeen taustalla oleva hätätilanne ei ole ollut ennakoitavissa, tai jos se olisi voitu ennakoida, hanketta ei olisi voitu toteuttaa aiemmin. Esimerkiksi tulvantorjuntahankkeen voidaan katsoa olevan toimenpide, jolla vastataan mahdolliseen hätätilanteeseen ja joka on riittävän kiireellinen oikeuttaakseen poikkeuksen, vain siinä tapauksessa, että hanketta ei ole voitu toteuttaa aiemmin. Jos tulvia on kuitenkin tapahtunut samassa paikassa useaan otteeseen ja hanke on myöhäinen toimenpide mahdollisen tulevan hätätilanteen torjumiseksi, poikkeusta ei todennäköisesti voida pitää perusteltuna. Toisaalta voi olla hätätilanteita, joissa poikkeuksen soveltaminen voi olla perusteltua, kuten jotkut luonnonkatastrofit, jotka olisi voitu ennakoida mutta ei estää ja jotka aiheuttavat tarpeen hankkeille (kuten kiireelliset/välittömät uudelleenrakennustyöt tai työt lisävahinkojen estämiseksi).
- 2.7 Komissio on koonnut Euroopan unionin tuomioistuimen tärkeimmät asiaan liittyvät tuomiot ⁽⁴⁾ jäsenvaltioiden viranomaisten käyttöön.

3. Poikkeustapaukset – ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2 artiklan 4 kohta

Direktiivin 2011/92/EU (sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2014/52/EU) 2 artiklan 4 kohta

Jäsenvaltiot voivat poikkeustapauksissa olla soveltamatta tiettyyn hankkeeseen tämän direktiivin säännöksiä, kun näiden säännösten soveltaminen vaikuttaisi haitallisesti hankkeen tarkoitukseen, edellyttäen että direktiivin tavoitteet täyttyvät, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 7 artiklan soveltamista.

- ⁽²⁾ Ilmaisu ”siviilivalmius” otettiin käyttöön direktiivillä 2014/52/EU täytäntöönpanoa koskevan kokemuksen perusteella. Tämä kokemus osoitti, että direktiivin 2011/92/EU noudattamisella voi olla haitallisia vaikutuksia muun muassa ympäristöön silloin, kun hankkeet koskevat pelkästään siviilivalmiutta koskevia toimia. Direktiivissä ei määritellä ”siviilivalmiutta”. Joitain esimerkkejä tapahtumista, jotka voivat käynnistää siviilivalmiuden, on annettu komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ”Overview of Natural and Man-made Disasters Risks the European Union may face”. Niitä ovat muun muassa tulvat, maanjäristykset ja teollisuusonnettomuudet. https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/swd_2017_176_overview_of_risks_2.pdf
- ⁽³⁾ Strategisesta ympäristöarvioinnista annetun direktiivin 3 artiklan 8 kohdassa todetaan, että direktiivi ei koske suunnitelmia ja ohjelmia, jotka on laadittu pelkästään siviilivalmiutta varten. Vaikka ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin ja strategisesta ympäristöarvioinnista annetun direktiivin taustat ovat erilaiset, niiden välillä on yhteys, sillä strategisesta ympäristöarvioinnista annettu direktiivi koskee niitä ydinalojen suunnitelmia ja ohjelmia, joissa vahvistetaan puitteet ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin mukaisille tuleville lupa- ja hyväksymispäätöksille.
- ⁽⁴⁾ Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiot: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf s. 26.

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.

Komissio antaa vuosittain Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tämän kohdan soveltamisesta.

* *Alleviivattu teksti osoittaa direktiivillä 2014/52/EU käyttöön otetut muutokset*

Direktiivin säännökset

- 3.1 Ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2 artiklan 4 kohdassa (entinen direktiivin 85/337/EY 2 artiklan 3 kohta) säädetään, että jäsenvaltiot voivat "poikkeustapauksissa" olla soveltamatta tiettyyn hankkeeseen direktiivin vaatimuksia ja että tällaisissa tapauksissa jäsenvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan käytettävä muita arviointimuotoja. Tällaista poikkeusta sovellettaisiin siis tapauskohtaisesti, eikä poikkeusta olisi mahdollista soveltaa esimerkiksi koko hankeluokkaan. Artiklassa esitetään menettelyvaiheet, joita on noudatettava, kun poikkeusta sovelletaan. Lisäksi artiklassa asetetaan komissiolle velvollisuus antaa joka vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus siitä, miten säännöstä on sovellettu. Direktiivin 2 artiklan 3 kohtaa muutettiin direktiivillä 97/11/EY lisäämällä siihen ilmaisu "tämän kuitenkin rajoittamatta 7 artiklan määräysten soveltamista" (rajat ylittävät säännökset) ja korvaamalla 2 artiklan 3 kohdan c alakohdassa ilmaisu "kun se on tarkoituksenmukaista" ilmaisulla "tarvittaessa". Artiklaa muutettiin uudestaan 25. kesäkuuta 2005 voimaan tulleella direktiivillä 2003/35/EY, jolla siihen sisällytettiin Århusin yleissopimuksessa olevia yleisön osallistumista ja vireillepano-oikeutta koskevia säännöksiä. Tarkistuksen pääasiallisena vaikutuksena oli poistaa jäsenvaltioiden harkintavalta sen suhteen, oliko tiedot muista arviointimenetelmistä annettava yleisön saataville. Direktiivillä 2014/52/EU lisättiin 2 artiklan 4 kohdan käytön osalta seuraavat kaksi vaatimusta: direktiivin säännöksiä voidaan olla soveltamatta, "kun näiden säännösten soveltaminen vaikuttaisi haitallisesti hankkeen tarkoitukseen" ja "edellyttäen, että direktiivin tavoitteet täyttyvät".

Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

- 3.2 Direktiivin 2 artiklan 4 kohdassa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus saattaa säännös osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jos tätä vaihtoehtoa käytetään, lainsäädännön sanamuodon on noudatettava direktiivin sanamuotoa mahdollisimman tarkasti oikeusvarmuuden vuoksi, jotta välttyään poikkeamasta direktiivin edellytyksistä.

Poikkeustapausten määritelmä

- 3.3 Ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin aiemmissa versioissa 2 artiklan 4 kohdassa ei määritellä "poikkeustapauksia" eikä anneta esimerkkejä tapauksista, jotka voisivat kuulua sen soveltamisalaan.
- 3.4 Euroopan unionin tuomioistuimen kanta on, että "yhteisön sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön tai soveltamisalan määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko yhteisössä itsenäisesti ja yhtenäisesti, mikä on tehtävä ottamalla huomioon kyseisen säännöksen asiayhteys ja kyseisen säännösten tavoitteet" (ks. tuomio asiassa C-201-02 (*Delena Wells*), 37 kohta).
- 3.5 Euroopan unionin tuomioistuin tulkitsee termiä "poikkeustapaukset" suppeasti, ja se on käyttänyt samaa lähestymistapaa direktiivin 85/337/EY 1 artiklan 4 kohdassa (maanpuolustus) ja 1 artiklan 5 kohdassa (hankkeet, joista on säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä) mainittuihin poikkeuksiin. Asiassa *Linster* (C-287/98, 49 kohta) tuomioistuimien totesi, että "direktiivin 1 artiklan 5 kohtaa on tältä osin tulkittava ottaen huomioon direktiivin tavoitteet ja se, että kyse on direktiivin soveltamisalaa rajoittavasta säännöksestä, joten sitä on tulkittava suppeasti". Direktiivin 2014/52/EU sanamuodosta käy selvästi ilmi, että 2 artiklan 4 kohdan

soveltamatta jättämistä ei voida pitää perusteltuna vain siksi, että tapauksen voidaan osoittaa olevan poikkeuksellinen. Olisi kohtuutonta soveltaa poikkeusta tapaukseen, jossa tekijät, jotka tekevät siitä poikkeuksellisen, eivät estä direktiivin täysimääräistä noudattamista. Toisin sanoen poikkeuksen on liityttävä siihen, että direktiivin kaikkia vaatimuksia olisi mahdotonta täyttää vaarantamatta hankkeen tarkoitusta.

- 3.6 Euroopan unionin tuomioistuin totesi hiljattaisessa tuomiossaan asiassa *Doel* (C-411/17, 97 ja 101 kohta), että sähkön toimitusvarmuuden takaaminen voisi muodostaa tällaisen poikkeustapauksen. Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan direktiivin 2 artiklan 4 kohta edellyttää jäsenvaltioiden osoittavan, että sähkön toimitusvarmuuteen kohdistuva riski on ”järkevästi ajateltuna todennäköinen” ⁽⁶⁾ ja että suunniteltu hanke on niin kiireellinen, että voi olla perusteltua jättää arviointi tekemättä. Lisäksi komission saamista 2 artiklan 4 kohdan mukaisissa poikkeuksia koskevissa ilmoituksissa on esimerkkejä ”poikkeustilanteista”. Euroopan komissio vastaanotti vuosina 2014–2017 useita ilmoituksia, jotka kuuluivat poikkeustapausten luokkaan. Vaikka useimmat niistä olivat siviilivalmiutta koskevia toimia, jotka direktiivin 2014/52/EU 2 artiklan 4 kohdan mukaisesti eivät vaadi ilmoitusmenettelyä, osa oli luonteeltaan poikkeavia muista kuin siviilivalmiuteen liittyvistä syistä.
- 3.7 Direktiivin 2 artiklan 4 kohdassa säädettyä ”poikkeustapauksia” koskevaa vapautusta sovellettiin vuosina 2014–2017 kolmessa tapauksessa. Yhdessä niistä oli kyse tarpeesta taata kaasun toimitusvarmuus, toisessa hanketta tarvittiin uusiutuvaa energiaa koskevien strategisten intressien vuoksi, ja kolmannessa hanke oli tarpeen viranomaisten tekemien korkean tason poliittisten sitoumusten täyttämiseksi, jotta voitiin lisätä yhteisöjen välistä luottamusta laajempien sovitteluneuvottelujen yhteydessä. Kaikissa näissä tapauksissa tarve hankkeelle oli niin kiireellinen, että hankkeen toteuttamatta jättäminen olisi ollut yleisen edun vastaista ja uhannut poliittista, hallinnollista tai taloudellista vakautta ja turvallisuutta. Tällaisessa tilanteessa poikkeusta on mahdollista soveltaa, vaikkakin rajallisesti, jos kaikki edellytykset täyttyvät.
- 3.8 Kuten edellä todetaan, poikkeustapauksia koskevien olosuhteiden on oltava sellaiset, että kaikkien direktiivin vaatimusten noudattaminen on mahdotonta ja vaikuttaisi haitallisesti hankkeen tarkoitukseen. Esimerkiksi jokin parannus on hyväksyttävä ja saatettava päätökseen niin nopeasti, ettei ole riittävästi aikaa valmistella kaikkia 5 artiklan 1 kohdassa vaadittuja ympäristötietoja tai toteuttaa julkista kuulemistä ennen etenemispäätöksen tekemistä. Direktiivin 2 artiklan 4 kohdan mukaan rajat ylittäviä neuvotteluja koskevista 7 artiklan säännöksistä ei voida poiketa edes poikkeustapauksissa ⁽⁶⁾.

Luottamuksellisuutta koskevat rajoitukset

- 3.9 Voi olla tilanteita, joissa ympäristötietojen julkistaminen ei ole yleisen edun mukaista tai se saattaa jopa uhata etuja, joita ympäristövaikutusten arviointia koskevalla direktiivillä on tarkoitus suojata. Näin on esimerkiksi silloin, kun tarve suojella elinympäristöä edellyttää, että sen sijainti on pidettävä salassa. Näissä tapauksissa 10 artikla on merkityksellinen. Artiklassa todetaan, että direktiivin säännöksillä ei vaikuteta toimivaltaisten viranomaisten velvollisuuteen ”noudattaa kansallisissa laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä sekä vakiintuneessa oikeuskäytännössä olevia rajoituksia, jotka koskevat liikesalaisuutta, henkinen omaisuus mukaan lukien, ja yleisen edun turvaamista”. Tällä on yhteys muun muassa toimenpiteisiin, joilla pannaan täytäntöön ympäristötietojen julkisesta saatavuudesta annettu direktiivi 2003/4/EY ⁽⁷⁾. Direktiivin 4 artiklassa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus kieltäytyä antamasta ympäristötietoja, jos tietojen julkaiseminen vaikuttaisi haitallisesti muun muassa ”tiedon kohteena olevan ympäristön, kuten harvinaisten lajien esiintymisalueen, suojeluun”. Lisäksi artiklassa korostetaan, että kussakin yksittäistapauksessa tietojen ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua on verrattava tietojen epäämisellä saavutettaviin etuihin. Siltä osin kuin ympäristötietoa voitaisiin pidättää ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 10 artiklan ja yleisön tiedonsaantioikeutta koskevan direktiivin 2003/4/EY 4 artiklan yhdistetyn vaikutuksen nojalla, ei olisi siis tarvetta vedota 2 artiklan 4 kohdan poikkeukseen.

⁽⁶⁾ Ks. tuomio asiassa C-411/17, 101 kohta.

⁽⁶⁾ Ks. tuomio asiassa C-411/17, 101 kohta.

⁽⁷⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY, annettu 28 päivänä tammikuuta 2003, ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1558533359746&uri=CELEX:32003L0004>

Direktiivin tavoitteiden saavuttaminen

- 3.10 Kuten edellä 1.4 ja 3.1 kohdassa todetaan, yksi 2 artiklan 4 kohdan mukaisen poikkeuksen soveltamisen edellytyksistä on, että jäsenvaltioiden on varmistettava ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin tavoitteiden täyttyminen. Siksi jäsenvaltiot voivat käyttää harkintavaltaa vapauttaessaan tiettyjä hankkeita ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin säännöksistä. Tämä jousto ei saa heikentää ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa asetettua perustavoitetta.
- 3.11 Kyseinen perustavoite kuuluu seuraavasti: merkittäviä ympäristövaikutuksia todennäköisesti aiheuttaviin hankkeisiin olisi sovellettava lupamenettelyä ja niiden vaikutukset olisi arvioitava ennen luvan myöntämistä. Tähän sisältyy prosessi, joka käsittää vähimmäisvaatimukset, jotka on täytettävä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi. Vaatimuksiin kuuluu ympäristöraportin laatiminen, tietojen toimittaminen, kuulemisten toteuttaminen, ympäristöarvioinnin tulosten huomioon ottaminen, tietojen toimittaminen arvioinnin lopussa tehdystä päätöksestä ja oikeussuojan saatavuuden vahvistaminen. Koska edellä esitettyjä vähimmäisvaatimuksia ei voida täyttää 2 artiklan 4 kohdan mukaisissa poikkeustapauksissa, jäsenvaltioiden on täytettävä 2 artiklan 4 kohdan a–c alakohdassa asetetut edellytykset, jotka koskevat muiden arviointimenetelmien harkitsemista. Niiden on myös pidettävä yleisö ja komissio ajan tasalla sen varmistamiseksi, että 2 artiklan 1 kohdan mukaista perustavoitetta noudatetaan. Kuten tuomioistuin vahvisti asiassa *Doel* (C-411/17, 99 kohta), nämä [edellytykset] eivät ole pelkkiä muodollisuuksia vaan edellytyksiä, joilla pyritään varmistamaan ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin tavoitteiden täyttyminen niin pitkälle kuin mahdollista.

Muiden arviointimuotojen ja yleisön osallistumisen huomioiminen

- 3.12 Direktiivin 2 artiklan 4 kohdan poikkeukseen vetoavan jäsenvaltion on arvioitava, onko sopivaa toteuttaa jokin muu arviointimuoto. Kuten edellä todetaan, direktiivin tavoitteet on otettava huomioon pohdittaessa, onko jokin toinen arviointimenetelmä sopiva. Jos jokin muu arviointimuoto on mahdollinen ja se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, saadut tiedot on annettava yleisön, jota asia koskee, saataville, ja sille on ilmoitettava poikkeuksen myöntämistä koskevasta päätöksestä ja myöntämisen syistä. Koska ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 6 artiklan 3 kohta on samankaltainen, jäsenvaltioiden olisi harkittava jonkin muun arvioinnin yhteydessä saatujen ympäristötietojen saattamista saataville samalla tavalla. Tämän säännöksen soveltaminen ei kuitenkaan rajoita muista direktiiveistä (esim. luontodirektiivin (*) 6 artiklan 3 ja 4 kohta sekä vesipolitiikan puitedirektiivin (**) 4 artiklan 7 kohta) johtuvia arviointivelvoitteita.
- 3.13 Arviointeja voitaisiin toteuttaa eri tavoin. Esimerkiksi, jos hanke käsittää useita vaiheita, voisi olla tarkoituksenmukaista tehdä vain osan vaiheista kattava osittainen ympäristövaikutusten arviointi. Vaikka ympäristövaikutusten arviointia koskevien vaatimusten noudattaminen voitaisiinkin hankkeen kiireellisyyden vuoksi jättää aluksi pois, se voi olla täysin toteutettavissa seuraavissa vaiheissa. Tämä olisi tässä poikkeustapauksessa oikeasuhtainen ratkaisu, jolla varmistettaisiin direktiivien vaatimusten täyttyminen mahdollisimman pitkälle.
- 3.14 Osittainen ympäristövaikutusten arviointi voisi olla tarkoituksenmukainen, jos esimerkiksi kaikkia direktiivin liitteessä IV mainittuja tekijöitä ei voida sisällyttää ympäristövaikutusten arviointiraporttiin poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi. Näin voisi olla tapauksessa, jossa aluksi voidaan tuottaa vain osa tiedoista, jotka ovat tarpeen hankkeen todennäköisten tärkeimpien ympäristövaikutusten tunnistamiseksi ja arvioimiseksi (esimerkiksi silloin, kun tarvitaan suojeltujen lajien mahdollista esiintymistä koskevia tutkimuksia vähintään vuoden ajalta, mutta hankkeen todistetun kiireellisyyden vuoksi työt pitäisi aloittaa nopeammin). Toinen esimerkki voisi olla kiireellinen ja odottamaton tarve hävittää vaarallista jätettä, ja soveltuvin kaatopaikka suuresta joukosta mahdollisia paikkoja olisi valittava nopeasti, mutta aikaa ei ole riittävästi jokaisen paikan kattavaa arviointia varten. Vaikka ympäristövaikutusten arviointi onkin toteutettava mahdollisimman kattavasti, tällaisessa tapauksessa voisi olla aiheellista arvioida tärkeimmät ympäristönäkökohdat kussakin paikassa (kuten vaikutukset pohjaveteen).

(*) EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7.

(**) EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1.

Velvollisuus ilmoittaa komissiolle

- 3.15 Direktiivin 2 artiklan 4 kohdan c alakohdassa edellytetään, että poikkeusta soveltava jäsenvaltio ilmoittaa asiasta komissiolle ennen kuin hankkeelle myönnetään lupa. Poikkeuksen perusteena olevat syyt ja yleisön saataville asetetut tiedot on toimitettava komissiolle.
- 3.16 Koska poikkeukseen vedotaan usein olosuhteissa, jotka edellyttävät välittömiä toimia, on suositeltavaa, että jäsenvaltiot laativat sisäiset menettelyt, mukaan lukien mahdolliset vakiolomakkeet, jotta varmistetaan ilmoitusvelvollisuuden huomioiminen. Poikkeuksen perusteena olevissa syissä on tilanteen poikkeuksellisuuden tai kiireellisuuden lisäksi täsmennettävä, miksi ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin vaatimusten noudattaminen ei ole mahdollista. Jäsenvaltioiden on toimittava nopeasti, sillä tiedot on lähetettävä komissiolle ennen kuin hankkeelle myönnetään lupa. Virallisen kirjeen lisäksi komissiolle pitäisi toimittaa myös sähköinen ilmoitus.
- 3.17 On suositeltavaa, että jäsenvaltiot täsmenävät kyseessä olevan hankkeen tyyppin viittaamalla ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin asianmukaiseen liitteeseen.
- 3.18 Direktiivin 2 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaan komission on välitettävä vastaanottamansa asiakirjat muille jäsenvaltioille. Ei ole olemassa erityistä säännöstä, jonka mukaan toisen jäsenvaltion olisi kommentoitava niitä. Käytännössä komissio ilmoittaa asiasta ympäristövaikutusten arvioinnin / strategisen ympäristöarvioinnin kansallisten asiantuntijoiden ryhmälle sähköpostitse ja tiedottaa siitä jäsenvaltioiden pysyville edustustoille Euroopan unionissa.

4. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset – ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2 artiklan 5 kohta

Direktiivin 2011/92/EU (sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2014/52/EU) 2 artiklan 5 kohta

Kun on kyse hankkeesta, josta on säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, jäsenvaltiot voivat olla soveltamatta kyseiseen hankkeeseen julkiseen kuulemiseen liittyviä tämän direktiivin säännöksiä, edellyttäen että direktiivin tavoitteet täyttyvät, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 7 artiklan soveltamista.

Jäsenvaltioiden on joka toinen vuosi 16 päivästä toukokuuta 2017 lukien ilmoitettava komissiolle kaikista tapauksista, joissa on sovellettu ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua poikkeusta.

* Direktiivillä 2014/52/EU lisätty uusi artikla

- 4.1 Artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus olla soveltamatta ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin **julkista kuulemista koskevia säännöksiä**, jos ne on hyväksytty erityisellä kansallisella lainsäädännöllä ja jos kansallinen lainsäädäntömenettely täyttää direktiivin tavoitteet. Tämän poikkeuksen oikeutuksena on, että julkiseen kuulemiseen liittyvät tavoitteet saavutetaan lainsäädäntömenettelyssä (ks. direktiivin 2014/52/EU johdanto-osan 24 kappale). Poikkeus ei rajoita jäsenvaltion velvollisuutta järjestää tarvittaessa 7 artiklan mukaisesti neuvotteluja hankkeen rajat ylittävistä vaikutuksista. Jäsenvaltioiden, jotka hyödyntävät 2 artiklan 5 kohtaa, on ilmoitettava komissiolle poikkeuksen soveltamisesta joka toinen vuosi 16. toukokuuta 2017 alkaen.
- 4.2 Kansallisen lainsäädännön nojalla hyväksytyjen hankkeiden poissulkeminen kuului aiemmin direktiivin 2011/92/EU 1 artiklan 4 kohtaan (sekä direktiivin 85/337/EY 1 artiklan 5 kohtaan). Velvollisuus oli luonteeltaan yleinen ja mahdollisti tällaisten hankkeiden jättämisen kokonaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2014/52/EU, mukaisesti tämän poissulkemisen sisältö on muuttunut ja koskee nyt ainoastaan julkisen kuulemisen menettelyä. Tästä johtuen kaikkia julkiseen kuulemiseen ja ympäristö- tai alue-/paikallisviranomaisien (ks. direktiivin 6 artikla 1 kohta) kuulemiseen liittyviä velvoitteita on noudatettava.

Kansallisen lainsäädännön säädöksellä hyväksytyjen hankkeiden määrittely

- 4.3 Jotta poikkeusta voitaisiin soveltaa asianmukaisesti ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2 artiklan 5 kohdan mukaisesti, on noudatettava vaatimuksia, joilla määritellään kansallisen lainsäädännön alaan kuuluva erityinen säädös ja sen hyväksymiseen johtavat menettelyt, sellaisina kuin ne esitetään olemassa olevissa Euroopan unionin tuomioistuimen tätä asiaa koskevissa tuomioissa ⁽¹⁰⁾.
- 4.4 Säädökseltä edellytetyn täsmällisyyden tason osalta on oltava selvää, että kyseessä on erityinen säädös, jolla hyväksytään hankkeen yksityiskohdat lainsäädäntöprosessin avulla. Asianomaisen säädöksen sanamuodon on myös osoitettava, että direktiivin julkista kuulemista koskevat tavoitteet on saavutettu kyseisen hankkeen osalta.
- 4.5 On tärkeää huomata, että pelkkä hallinnollisen menettelyn olemassaolo ei automaattisesti tarkoita sitä, että hanketta pidettäisiin hankkeena, jonka yksityiskohdat hyväksytään erityisellä säädöksellä 2 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Lainsäädäntöelimen, kuten kansallisen tai alueellisen parlamentin, on hyväksyttävä toimenpide parlamentin julkisen käsittelyn jälkeen. Samanaikaisesti sen hyväksymisen on täytettävä seuraavat kaksi edellytystä:
- 1) Ensimmäisen edellytyksen mukaan hankkeen yksityiskohdat on hyväksyttävä erityisellä säädöksellä. On huomattava, että termit ”hanke” ja ”lupa” on määritelty ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa. Hankkeen hyväksymistä koskevan säädöksen, jos se sisältyy ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2 artiklan 5 kohdan soveltamisalaan, on oltava erityinen ja ominaisuuksiltaan sama kuin tämän tyyppinen lupa. Sen on erityisesti annettava hankkeen toteuttajalle oikeus toteuttaa hanke ilman, että hankkeen toteuttajan on ryhdyttävä muihin toimenpiteisiin voidakseen jatkaa hanketta.
 - 2) Toisen edellytyksen mukaan direktiivin tavoitteet ⁽¹¹⁾, myös tietojen toimittaminen, on saavutettava lainsäädännöllisen prosessin kautta. Tämän seurauksena kansallisella lainsäätäjällä on oltava käytettävissään riittävät tiedot hankkeen hyväksymisajankohtana. Tietojen on oltava samanarvoisia kuin ne, jotka olisi toimitettu toimivaltaiselle viranomaiselle tavanomaisessa menettelyssä hanketta koskevan luvan saamiseksi ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 5 artiklan 1 kohdan ja liitteen IV mukaisesti.
- 4.6 Säädöstä, jolla ainoastaan vahvistetaan olemassa oleva hallinnollinen säädös viittaamalla yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin käymättä läpi lainsäädäntöprosessia ja joka täyttää edellä esitetyt edellytykset, ei voida pitää erityisenä säädöksenä 2 artiklan 5 kohdan säännösten mukaisesti.

Kansallisen lainsäädännön säädöksellä hyväksytyjen hankkeiden tuomioistuinvalvonta

- 4.7 Toinen tärkeä näkökohta 2 artiklan 5 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle jättämisessä on ennakoedellytys, että tällaisen säädöksen asiasisällön tai menettelyjen laillisuus voidaan ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 11 artiklan mukaisesti saattaa uudelleen tutkittavaksi kansallisten menettelysääntöjen nojalla kansallisessa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä.

⁽¹⁰⁾ Komission yksiköt julkaisivat vuonna 2017 asiakirjan, jossa esitetään yhteenveto Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Yhteenveto sisältää muun muassa osion, joka koskee sellaisten hankkeiden käsitettä, joita oltiin hyväksymässä ympäristövaikutusten arviointia koskevaan direktiiviin 2011/92/EU (sekä direktiiviin 85/337/EY) liittyvällä säädöksellä, sillä tämä säädös oli useiden Euroopan unionin tuomioistuimen antamien tuomioiden kohteena. Tuomiot liittyvät ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2014/52/EU tarkistusta edeltäviin säännöksiin, mutta sen yleiset periaatteet ovat edelleen voimassa. Ks. lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset s. 33–35. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf. Lisäksi tuomioistuin vahvisti hiljattain oikeuskäytäntönsä asiassa *Doel* (C-411/17, 104–111 kohta).

⁽¹¹⁾ Ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukainen päättävöite on varmistaa, että hankkeet, joilla muun muassa laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, alistetaan lupamenettelyyn ja että niiden ympäristövaikutukset arvioidaan ennen luvan myöntämistä.

- 4.8 Jos uudelleentarkastelumenettely ei ole saatavilla tällaiselle säädökselle, jokaisen kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi sen toimivaltaan kuuluva kanne on saatettu, on suoritettava kyseinen tarkastelu ja tarvittaessa tehtävä tarvittavat johtopäätökset kumoamalla kyseinen säädös ⁽¹²⁾.

5. Pääkohtia koskeva yhteenveto

- Yleisiin sääntöihin tehtäviä poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava rajoitetusti
- Hankkeen on oltava tarkoitettu pelkästään 1 artiklan 3 kohdan mukaisiin puolustusta tai siviilivalmiutta koskeviin toimiin, jotta se voidaan vapauttaa direktiivin soveltamisalasta.
- ”Siviilivalmiutta koskevia toimia” koskevaa poissulkemista ei todennäköisesti voida pitää perusteltuna, jos toimilla on tarkoitus vastata tilanteeseen, joka olisi voitu sekä ennakoita että estää.
- Direktiivin 2 artiklan 4 kohdan termiä ”poikkeustapaukset” on tulkittava rajoitetusti. Jotta tapaus voidaan katsoa poikkeukselliseksi, jäsenvaltion on osoitettava, että asianomainen (esim. sähkön toimitusvarmuutta uhkaava) riski on ”kohtuudella mahdollinen” ja että suunniteltu hanke on riittävän kiireellinen.
- Tärkeä kriteeri 2 artiklan 4 kohdan soveltamisen oikeutukselle on, että direktiivin täysimääräinen noudattaminen on mahdotonta. Ei riitä, että kyseessä on poikkeustapaus.
- Direktiivin 2 artiklan 4 kohdan käyttöä pohdittaessa olisi harkittava osittaisen arvioinnin tai muun arvioinnin tekemistä, edellyttäen että direktiivin tavoitteet täyttyvät.
- Jäsenvaltioiden on ilmoitettava poikkeuksen perusteena olevat syyt nopeasti (ennen luvan myöntämistä) komissiolle.
- Direktiivin 2 artiklan 5 kohdassa mainittu soveltamatta jättäminen koskee ainoastaan julkista kuulemista koskevia vaatimuksia.
- Poikkeusta sovellettaessa jäsenvaltion on edelleen varmistettava, että muita direktiivin mukaisia velvollisuuksia (esim. vaikutuksia koskevat rajat ylittävät neuvottelut, muutoksenhakuoikeutta koskevat säännökset) tai muiden direktiivien mukaisia vaatimuksia noudatetaan.

⁽¹²⁾ Asia C-128/09, *Boxus ja muut*, 52–55 kohta, 57 kohta; asia C-182/10, *Solvay ja muut*, 52 kohta.