



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

7 päivänä kesäkuuta 2018\*

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2001/42/EY – 2 artiklan a alakohta – Käsitepari ”suunnitelmat ja ohjelmat” – 3 artikla – Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – Brysselin (Belgia) Eurooppa-kaupunginosaa koskeva alueellinen kaupunkikaava

Asiassa C-671/16,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Conseil d’État (ylin hallintotuomioistuin, Belgia) on esittänyt 14.12.2016 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 29.12.2016, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Inter-Environnement Bruxelles ASBL,**

**Groupe d’animation du quartier européen de la ville de Bruxelles ASBL,**

**Association du quartier Léopold ASBL,**

**Brusselse Raad voor het Leefmilieu ASBL,**

**Pierre Picard ja**

**David Weytsman**

vastaa

**Région de Bruxelles-Capitale,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič sekä tuomarit A. Rosas, C. Toader (esittelevä tuomari), A. Prechal ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies V. Giacobbo-Peyronnel,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 30.11.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

\* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

- Inter-Environnement Bryssel ASBL, Groupe d’animation du quartier européen de la ville de Bruxelles ASBL, Association du quartier Léopold ASBL, Brusselse Raad voor het Leefmilieu ASBL sekä Pierre Picard ja David Weytsman, edustajanaan J. Sambon, avocat,
- Belgian hallitus, asiamiehinään M. Jacobs, L. Van den Broeck ja J. Van Holm, avustajinaan P. Coenraets ja L. Thommès, avocats,
- Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Vlácil ja L. Dvořáková,
- Tanskan hallitus, asiamiehenään J. Nymann-Lindegren,
- Euroopan komissio, asiamiehinään F. Thiran ja C. Zadra,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.1.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY (EYVL 2001, L 197, s. 30) 2 artiklan a alakohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Groupe d’animation du quartier européen de la ville de Bruxelles ASBL, Association du quartier Léopold ASBL ja Brusselse Raad voor het Leefmilieu ASBL, jotka toimivat Coordination Bruxelles-Europe -nimisessä yhteenliittymässä, sekä Pierre Picard ja David Weytsman ja toisaalta Région de Bruxelles-Capitale (Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue, Belgia) ja joka koskee kyseisen hallintoalueen hallituksen 12.12.2013 tekemää päätöstä, jolla hyväksyttiin alueellinen vyöhykekohtainen kaupunkikaava (règlement régional d’urbanisme zoné) ja rakennuslupahakemukseen liitettävän asiakirja-aineiston koostumus rue de la Loi -kadun alueen ja sen ympäristön osalta (Moniteur belge 30.1.2014, s. 8390; jäljempänä riidanalainen päätös).

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

#### ***Unionin oikeus***

- 3 Direktiivin 2001/42 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Ympäristövaikutusten arviointi on tärkeä keino, jolla voidaan sisällyttää ympäristönäkökohtia tiettyjen sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun ja hyväksymiseen, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia jäsenvaltioissa, koska sillä varmistetaan, että tällaiset suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisen aiheuttamat vaikutukset otetaan huomioon niiden valmistelun kuluessa ja ennen niiden hyväksymistä.”

- 4 Kyseisen direktiivin 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tavoitteet”, säädetään seuraavaa:

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

5 Mainitun direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

- a) ’suunnitelmilla ja ohjelmilla’ sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, mukaan lukien Euroopan [unionin] yhteisrahoittamat suunnitelmat ja ohjelmat, sekä niitä koskevia muutoksia
- jotka kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy tai jotka viranomainen valmistelee kansanedustuslaitoksen tai hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä, ja
  - joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät;
- b) ’ympäristöarvioinnilla’ 4–9 artiklan mukaista ympäristöselostuksen laatimista, kuulemisten järjestämistä, ympäristöselostuksen ja kuulemisten tulosten huomioon ottamista päätöksenteossa sekä päätöksestä tiedottamista;

– –”

6 Direktiivin 2001/42 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäljempänä 4–9 artiklan mukainen ympäristöarviointi on tehtävä 2–4 kohdassa tarkoitetuista suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

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

- a) joita valmistellaan maa-, metsä- ja kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, kaavoitusta tai maankäyttöä varten ja joissa vahvistetaan puitteet [tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1)] liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille – –

– –”

7 Direktiivin 2001/42 5 artiklan, jonka otsikko on ”Ympäristöselostus”, 3 kohdassa täsmennetään seuraavaa:

”Muilta päätöksentekotasoilta tai yhteisön muun lainsäädännön kautta saatuja asiaan vaikuttavia tietoja suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutuksista voidaan käyttää liitteessä I tarkoitettujen tietojen antamiseen.”

8 Kyseisen direktiivin 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Kuuleminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Suunnitelma- tai ohjelmaluonnos ja 5 artiklan mukaisesti laadittu ympäristöselostus on saatettava 3 kohdassa tarkoitettujen viranomaisten sekä yleisön saataville.

2. Jäljempänä 3 kohdassa tarkoitetuille viranomaisille ja 4 kohdassa tarkoitettulle yleisölle on annettava hyvissä ajoin todellinen mahdollisuus esittää asianmukaisen ajan kuluessa mielipiteensä suunnitelma- tai ohjelmaluonnoksesta sekä siihen liitetystä ympäristöselostuksesta ennen suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä tai sitä koskevan lainsäädäntömenettelyn aloittamista.

3. Jäsenvaltioiden on nimettävä ne asiassa kuultavat viranomaiset, joita suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisesta aiheutuvat ympäristövaikutukset todennäköisesti koskevat sen vuoksi, että ne vastaavat erityisesti ympäristöasioista.

4. Jäsenvaltioiden on määritettävä 2 kohdan soveltamista varten yleisö, mukaan lukien yleisö, joihin tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa tai joita se koskee, mukaan lukien asiaankuuluvat valtioista riippumattomat järjestöt, kuten ympäristönsuojelua edistävät tai muut kyseeseen tulevat järjestöt.
5. Jäsenvaltioiden on määriteltävä viranomaisille ja yleisölle tiedottamista ja näiden kuulemista koskevat yksityiskohtaiset järjestelyt.”
- 9 Direktiivin 2001/42 11 artiklan, jonka otsikko on ”Suhde [unionin] muuhun lainsäädäntöön”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”Tämän direktiivin mukaisesti suoritettulla ympäristöarvioinnilla ei rajoiteta direktiivin [2011/92] tai muiden [unionin] oikeuden mukaisten vaatimusten noudattamista.”
- 10 Direktiivin 2011/92 4 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on määritettävä liitteessä II lueteltujen hankkeiden osalta, arvioidaanko tämä hanke 5–10 artiklan mukaisesti. Kyseisessä liitteessä olevaan 10 kohtaan, jonka otsikko on ”Perusrakennehankkeet”, kuuluvien hankkeiden joukossa mainitaan ”kaupunkirakentaminen mukaan lukien ostoskeskusten ja paikoitusalueiden rakentaminen” (10 kohdan b alakohta).

### ***Belgian oikeus***

- 11 Kuten 9.4.2004 annetun Brysselin aluesuunnittelua koskevan koodeksin (Code bruxellois de l'aménagement du territoire; Moniteur belge, 26.5.2004, s. 40738; jäljempänä CoBAT) 1 §:n 2 momentista ilmenee, kyseisellä koodeksilla pyritään erityisesti saattamaan direktiivi 2001/42 voimaan Belgian oikeusjärjestyksessä.
- 12 CoBAT:n mukaan alueiden kehittämiseen ja suunnitteluun tarkoitetut välineet eroavat kaupunkisuunnitteluun tarkoitetuista välineistä. Ensin mainitut kuuluvat kyseisen koodeksin II luvun, jonka otsikko on ”Suunnittelusta”, soveltamisalaan, kun taas toiseksi mainittuihin sovelletaan kyseisen koodeksin III lukua, jonka otsikko on ”Kaupunkikaavat”.
- 13 CoBAT:n 13 §:ssä säädetään alueiden kehittämiseen ja kaavoitukseen tarkoitetuista välineistä seuraavaa:
- ”Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoaluetta kehitetään ja kaavoitetaan seuraavilla suunnitelmilla:
1. alueellinen kehittämissuunnitelma;
  2. alueellinen maankäyttösuunnitelma;
  3. kunnalliset kehittämissuunnitelmat;
  4. erityinen maankäyttösuunnitelma. – –”
- 14 Kyseisen koodeksin 87 §:ssä säädetään kaupunkisuunnitteluun tarkoitetuista välineistä seuraavaa:
- ”Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen kaupunkisuunnittelu vahvistetaan seuraavilla kaavoilla:
1. alueelliset kaupunkikaavat;
  2. kunnalliset kaupunkikaavat.”

- 15 CoBAT:n 13 §:ssä tarkoitettuja suunnitelmia valmisteltaessa laaditaan ympäristöselostus, kuten kyseisen koodeksin 18 §:n 1 momentista, 25 §:n 1 momentista, 33 §:n 1 momentista ja 43 §:n 1 momentista ilmenee.
- 16 Sitä vastoin CoBAT:n 88 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä, joissa kuvataan kyseisen koodeksin 87 §:ssä tarkoitettujen kaavojen valmistelumenettelyä, ei säädetä kyseisiin kaavoihin sovellettavasta samankaltaisesta ympäristövaikutusten arviointimenettelystä.
- 17 Mainitun koodeksin 88 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Hallitus voi laatia alueellisen kaupunkikaavan tai alueellisia kaupunkikaavoja, jonka/joiden määräyksillä pyritään varmistamaan erityisesti:

- 1° rakennusten, laitosten ja niiden ympäristön terveellisyys, suojelu, vakaus ja kauneus sekä turvallisuus, erityisesti niiden suojelu tulipaloilta ja tulvilta;
- 2° rakennusten laadukkuus lämmön ja äänieristyksen kannalta sekä energiataloudellisuus ja energian talteenotto;
- 3° kulkuväylien, niille johtavien teiden ja niiden ympäristön suojelu, terveellisyys, turvallisuus, kulkukelpoisuus ja kauneus;
- 4° muun muassa veden-, kaasun-, sähkön- ja lämmönjakeluun sekä televiestinnässä ja jätteenkuljetuksessa käytettävien yleisen edun mukaisten laitteistojen pääsy kiinteistöille;
- 5° vähimmäisnormit asuntojen asumiskelpoisuudelle;
- 6° asuinympäristön laadukkuus ja hitaan liikenteen sujuvuus erityisesti estämällä se, että töiden suorittamisesta aiheutuu melua, pölyä ja päästöjä sekä kieltämällä tällaiset työt tiettyinä kellonaikoina ja tiettyinä päivinä;
- 7° liikuntarajoitteisten henkilöiden pääsy yleisön käytettävissä oleville rakennetuille tai rakentamattomille kiinteistöille tai niiden osille, laitteisiin ja kulkuväylille;
- 8° yleisön käytettävissä olevan omaisuuden turvallinen käyttö.

Nämä kaupunkikaavat voivat koskea muun muassa maanpäällisiä tai maanalaisia rakennelmia, kylttejä, mainostamiseen ja ilmoittamiseen käytettäviä laitteistoja, antennoja, viemäröintiä, aitauksia, varastoja, rakentamattomia maa-alueita, viljelmiä, maan pinnanmuodostuksen muutoksia ja yleisten teiden ulkopuolella tapahtuvaan ajoneuvojen liikennöintiin ja pysäköintiin tarkoitettujen alueiden suunnittelua.

Näillä kaupunkikaavoilla ei voida poiketa pääliikenneväyliä koskevista säännöksistä.

Niitä sovelletaan kaikilla hallintoalueeseen kuuluvilla alueilla tai niissä hallintoalueen osalle vahvistetuissa rajoissa.”

### **Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymys**

- 18 Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen hallitus vahvisti 24.4.2008 lopullisesti Brysselin kaupungin Eurooppa-kaupunginosaa (jäljempänä Eurooppa-kaupunginosa) koskevan suunnitelman suuntaviivat luodakseen siitä tiiviin ja sekakäyttöisen kaupunginosan, jossa yhdistyisivät eri käyttötarkoitukset eli alueet kansainvälisille työpaikoille, asumiselle sekä kulttuuri- ja virkistyskäytölle.

- 19 Kyseinen hallitus antoi 16.12.2010 samanaikaisesti sekä rue de la Loin aluetta koskevaan kaupunkisuunnitteluhankkeeseen liittyvät suuntaviivat, jotka olivat oikeudellisesti sitomattomia ohjeita, että päätöksen, jossa se määräsi Brysselin kaupungin kaupunginvaltuuston hyväksyttäväksi alistettavalla erityisellä maankäyttösuunnitelmalla toteutettavan, rue de la Loi -katua ja sen ympäristöä Eurooppa-kaupunginosassa koskevan kaupunkisuunnitteluhankkeen täytäntöönpanosta.
- 20 Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen hallitus hyväksyi 15.12.2011 edellisessä kohdassa mainittua aluetta koskevan alueellisen vyöhykekohtaisen kaupunkikaavan (jäljempänä AVK) ensimmäisen luonnoksen. Julkisessa kuulemisessa, joka järjestettiin 19.3.–18.4.2012, esitettiin – muun muassa Coordination Bruxelles-Europelta peräisin olevia – valituksia ja huomautuksia, jotka koskivat muiden muassa ympäristövaikutusten arvioinnin puuttumista. Kyseinen hallitus antoi 19.7.2012 tiedotteen aloittaakseen AVK:n ensimmäistä luonnosta koskevan ympäristöarvioinnin.
- 21 Kyseisen ympäristöarvioinnin johdosta mainittu hallitus hyväksyi 28.2.2013 AVK:n toisen luonnoksen, josta siitäkin järjestettiin kuuleminen, jossa muiden muassa myös Coordination Bruxelles-Europe esitti valituksia ja huomautuksia.
- 22 Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen hallitus hyväksyi 12.12.2013 tekemällään riidanalaisella päätöksellä kyseisen AVK:n.
- 23 Pääasian valittajat panivat 31.3.2014 jättämällään valituskirjelmällä Conseil d'État'ssa (ylin hallintotuomioistuin, Belgia) vireille valituksen, jossa ne vaativat kyseisen päätöksen kumoamista. Ne moittivat mainittua hallitusta erityisesti siitä, ettei tämä ollut noudattanut direktiivissä 2001/42 säädettyjä menettelyjä jättäessään kyseisen direktiivin mukaisen ympäristövaikutusten arvioinnin tekemättä. Erityisesti ne totesivat, ettei ympäristöarviointi täyttänyt kyseisessä direktiivissä asetettuja edellytyksiä.
- 24 Pääasian valittajat väittivät valituksissaan pääasiallisesti, että Belgian oikeudessa tehdään ero yhtäältä aluesuunnitteluun ja toisaalta kaupunkisuunnitteluun liittyvien toimenpiteiden välillä, koska niiden mukaan ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä yksinomaan ensiksi mainituista. Niiden mukaan direktiivissä 2001/42 tarkoitetaan kuitenkin ”suunnitelmia ja ohjelmia” tällaista eroa tekemättä.
- 25 Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen hallitus väitti vastineessaan, ettei riidanalainen päätös ollut kyseisessä direktiivissä tarkoitettu suunnitelma eikä ohjelma ja ettei kyseisessä direktiivissä asetettuja menettelyllisiä velvollisuuksia voitu siis soveltaa tällaista päätöstä tehtäessä.
- 26 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa, että sen käsiteltävänä olevan valituksen ratkaisu riippuu siitä, kuuluuko mainittu päätös direktiivissä 2001/42 tarkoitettujen käsitteiden ”suunnitelmat ja ohjelmat” alaan.
- 27 Tässä tilanteessa Conseil d'État on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [direktiivin 2001/42] 2 artiklan a alakohtaa tulkittava siten, että suunnitelmien ja ohjelmien käsitteeseen kuuluu alueellisen viranomaisen hyväksymä kaupunkikaava

- johon sisältyvässä kartoituksessa määritellään sen yhteen ainoaan kaupunginosaan rajoittuva soveltamisalue ja määritellään tällä alueella tietyt kohteet, joilla sovelletaan erillisiä sääntöjä rakennelmien sijoittamiseen ja korkeuteen, ja
- jossa on myös suunnittelua koskevia erityissäännöksiä rakennusten läheisyydessä sijaitsevien vyöhykkeiden osalta ja tarkkoja tietoja tiettyjen kyseisessä kaavassa katujen, näiden katujen suhteen kohtisuoraan piirrettyjen linjojen ja näistä kaduista laskettujen etäisyyksien perusteella asetettujen sääntöjen alueellisesta soveltamisesta ja

- jolla pyritään kyseisen kaupunginosan kehittämiseen ja
- jossa asetetaan sääntöjä, jotka koskevat sellaisiin rakennuslupahakemuksiin liitettävän asiakirja-aineiston koostumusta, joista on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi kyseisessä kaupunginosassa?”

### **Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu**

- 28 Aluksi on syytä todeta, että vaikka ennakkoratkaisukysymys koskee yksinomaan direktiivin 2001/42 2 artiklaa, ennakkoratkaisupyynnönä tutkittaessa on – kuten useat ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuneet osapuolet ovat todenneet – määritettävä sekä se, kuuluuko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen AVK mainitussa säännöksessä tarkoitettun käsiteparin ”suunnitelmat ja ohjelmat” alaan, minkä lisäksi on selvitettävä, kuuluuko tällainen kaava niihin kaavoihin, joista on tehtävä direktiivin 3 artiklassa tarkoitettu ympäristövaikutusten arviointi.
- 29 Se, että kansallinen tuomioistuin on muodollisesti esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen viittaamalla tiettyyn unionin oikeuden määräykseen tai säännökseen, ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä kansalliselle tuomioistuimelle kaikkia niitä unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänä olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko kansallinen tuomioistuin kysymyksiään esittäessään viitannut tiettyyn unionin oikeuden määräykseen tai säännökseen. Unionin tuomioistuimen on poimittava kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon riidan kohde (tuomio 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 30 Direktiivin 2001/42 3 artiklasta ilmenee, että kyseistä säännöstä on tulkittava siten, että erityistä suunnitelmaa ja ohjelmaa koskevan ympäristöarvioinnin tekovelvollisuuden edellytyksenä on se, että kyseisessä säännöksessä tarkoitettulla suunnitelmalla tai ohjelmalla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.
- 31 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kysymys on siis ymmärrettävä niin, että sillä halutaan pääasiallisesti selvittää, onko direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohtaa ja 3 artiklaa tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen AVK, jossa vahvistetaan tiettyjä kiinteistönrakennushankkeiden toteuttamiseen liittyviä määräyksiä, kuuluu sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen alaan, joilla todennäköisesti on mainitussa direktiivissä tarkoitettuja merkittäviä ympäristövaikutuksia, ja että sen ympäristövaikutukset on näin ollen arvioitava.
- 32 Heti aluksi on muistutettava, että direktiivin 2001/42 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleesta käy ilmi, että ympäristövaikutusten arviointi on tärkeä keino, jolla voidaan sisällyttää ympäristönäkökohtia tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun ja hyväksymiseen.
- 33 Sitten on todettava, että mainitun direktiivin tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan taata korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja edistää ympäristönäkökohtien huomioon ottamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä kestävä kehityksen edistämiseksi varmistamalla, että tietyistä suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi tämän direktiivin mukaisesti (tuomio 21.12.2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, 47 kohta).
- 34 Lopuksi on todettava, että kun otetaan huomioon mainitun direktiivin tavoite, jona on korkeatasoisen ympäristönsuojelun takaaminen, säännöksiä, joilla rajataan kyseisen direktiivin soveltamisalaa, ja erityisesti säännöksiä, joissa määritellään, mitä toimia direktiivi koskee, on tulkittava laajasti (tuomio 27.10.2016, D’Oultremont ym., C-290/15, EU:C:2016:816, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava edellä esitettyjen näkökohtien valossa.

***Direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohhta***

- 36 Direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdassa määritellään siinä tarkoitettujen ”suunnitelmat ja ohjelmat” siten, että niiden on täytettävä kaksi kumulatiivista edellytystä, joista ensimmäisen mukaan niiden on oltava sellaisia, että kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomaisen valmistelee ja/tai hyväksyy ne taikka viranomaisen valmistelee ne kansanedustuslaitoksen tai hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä, ja joista toisen mukaan niiden on oltava suunnitelmia ja ohjelmia, joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät.
- 37 Unionin tuomioistuin on tulkinnut kyseistä säännöstä siten, että direktiivissä 2001/42 tarkoitettulla tavalla ”edellytettynä” on sitä sovellettaessa pidettävä suunnitelmia ja ohjelmia, joiden hyväksymistä on säännelty laeilla tai asetuksilla, joissa määritetään suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymiseen toimivaltaiset viranomaiset sekä niiden laatimismenettely, ja niihin on siten sovellettava ympäristövaikutusten arviointia direktiivissä säädettyä edellytystä (tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym., C-567/10, EU:C:2012:159, 31 kohta).
- 38 Tulkinna, jolla direktiivin 2001/42 soveltamisalan ulkopuolelle suljettaisiin sellaiset suunnitelmat ja ohjelmat, joiden tekeminen ei ole pakollista, vaarannettaisiin mainitun direktiivin tehokas vaikutus, kun otetaan huomioon sen tavoite, jona on korkeatasoisen ympäristönsuojelun takaaminen (ks. vastaavasti tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym., C-567/10, EU:C:2012:159, 28 ja 30 kohta).
- 39 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa tältä osin, että riidanalaisen päätöksen on tehnyt alueellinen viranomaisen CoBAT:n 88 §:n ja sitä seuraavien pykälien perusteella.
- 40 Tästä seuraa, että tämän tuomion 36 kohdassa luetellut edellytykset täyttyvät.

***Direktiivin 2001/42 3 artikla***

- 41 On syytä todeta, että direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan ympäristöarviointi on aina tehtävä suunnitelmista ja ohjelmista, joita yhtäältä valmistellaan tiettyjä aloja varten ja joissa toisaalta vahvistetaan puitteet direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupatai hyväksymispäätöksille (ks. vastaavasti tuomio 17.6.2010, Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:355, 43 kohta).
- 42 Näistä edellytyksistä ensimmäisen osalta direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan sanamuodosta ilmenee, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetaan muiden muassa ”kaavoituksen tai maankäytön” osa-alueita.
- 43 Kuten Euroopan komissio toteaa, se seikka, että kyseisessä säännöksessä mainitaan sekä ”kaavoitus” että ”maankäyttö”, osoittaa selvästi, ettei kyseinen osa-alue rajoitu maankäyttöön – suppeasti ymmärrettynä – eli alueen pilkkomiseen vyöhykkeiksi ja näiden vyöhykkeiden sisällä sallittujen toimintojen määrittämiseen vaan että kyseinen osa-alue kattaa välttämättä laajemman alueen.
- 44 CoBAT:n 88 §:stä ilmenee, että alueellinen kaupunkikaava koskee erityisesti rakennuksia ja niiden ympäristöä muun muassa kulkuväylien, suojelun, turvallisuuden, terveellisuuden, energiankäytön, äänieristyksen, jätehuollon ja kauneuden kannalta.
- 45 Tällainen toimenpide kuuluu näin ollen direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuna ”kaavoituksen tai maankäytön” osa-alueelle.



- 46 Jälkimmäisen edellytyksen osalta on sen selvittämiseksi, vahvistetaanko pääasiassa olevan kaltaisessa alueellisessa kaupunkikaavassa puitteet direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, tutkittava kyseisen kaavan sisältöä ja tarkoitusta ottaen huomioon hankkeiden ympäristöarvioinnin laajuus sellaisena kuin siitä säädetään kyseisessä direktiivissä (ks. vastaavasti tuomio 17.6.2010, *Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie*, C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:355, 45 kohta).
- 47 Direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II luetelluista hankkeista on todettava ensinnäkin, että liitteessä II olevassa 10 kohdassa mainittuihin perusrakennehankkeisiin kuuluu sen b alakohdan mukaan kaupunkirakentaminen.
- 48 On todettava, että riidanalainen toimenpide sisältää määräyksiä, joita sovelletaan kaikkiin rakennuksiin ja rakennelmiin eli kaikenlaisiin kiinteistöihin ja niiden koko ympäristöön, mukaan lukien ”ulkovyöhykkeet” ja ”kulkovyöhykkeet”, olivatpa nämä sitten yksityisiä tai yleisön käytettävissä.
- 49 Kyseiseen toimenpiteeseen on tässä tarkoituksessa liitetty kartografinen esitys, jossa ei tyydytä määräämään toimenpiteen soveltamisalueesta vaan määritellään ne eri kohteet, joihin rakennusten sijoittamisen ja korkeuden osalta sovelletaan tästä eroavia sääntöjä.
- 50 Mainittu toimenpide sisältää tarkemmin ottaen määräyksiä, jotka koskevat muun muassa rakennusten lukumäärää, sijoittamista ja kokoa sekä niiden kerrosalaa; ulkoalueita niiden istutukset mukaan luettuina; sadevesien talteenottoa myrskyaltaiden ja sadevesisäiliöiden rakentaminen mukaan luettuna, rakennusten suunnittelua niiden mahdolliset käyttötarkoitukset huomioon ottaen, niiden kestävyyttä ja purkamista; biotooppikerrointa eli ekologiselta kannalta katsoen kaavoitettavissa olevien alojen ja maa-alueen pinta-alan välistä suhdetta; katteiden rakentamista siten, että ne sulautuvat maisemaan ja kasvillisuuteen.
- 51 Riidanalaisen toimenpiteen tavoitteesta on todettava, että sillä pyritään muuttamaan kyseinen kaupunginosa kaupunkimaiseksi, tiiviiksi ja sekamuotoiseksi kaupunginosaksi ja että sen tarkoituksena on ”koko Eurooppa-kaupunginosan kehittäminen edelleen”. Lähemmin tarkasteltaessa mainittu toimenpide sisältää luvun, jonka otsikko on ”Rakennuslupahakemukseen liitettävän asiakirja-aineiston koostumusta koskevat määräykset” ja jossa luvan myöntämisen yhteydessä sovellettavaksi tulevien aineellisten sääntöjen lisäksi annetaan myös rakennuslupahakemusten koostumiseen liittyviä menettelysääntöjä.
- 52 Tästä seuraa, että kun pääasiassa kyseessä olevan kaltaista päätöstä tarkastellaan sen sisällön ja tavoitteen kannalta, sillä edistetään mainitussa liitteessä lueteltujen hankkeiden toteuttamista.
- 53 Siitä kysymyksestä, vahvistetaanko riidanalaisella toimenpiteellä puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, on toiseksi todettava unionin tuomioistuimen jo katsoneen, että suunnitelmien ja ohjelmien käsite koskee kaikkia toimia, joissa määritellään kyseiseen alaan sovellettavat valvontasäännöt ja -menettelyt ja vahvistetaan siten yhden sellaisen hankkeen tai useiden sellaisten hankkeiden, jolla tai joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus (tuomio 27.10.2016, *D’Oultremont ym.*, C-290/15, EU:C:2016:816, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 54 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 23 kohdassa toteaa, tällä käsiteparin ”suunnitelmat ja ohjelmat” tulkinnalla pyritään turvaamaan sellaisten määräysten ympäristöarviointi, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.
- 55 Näin ollen – kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 25 ja 26 kohdassa toteaa – kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellisen kokonaisuuden käsite on ymmärrettävä laadullisesti eikä määrällisesti. On nimittäin vältettävä direktiivissä 2001/42 säädettyjen velvollisuuksien mahdollisia

kiertämisstrategioita, jotka voivat konkretisoida siten, että toimenpiteet pilkotaan osiin, ja joilla heikennettäisiin näin kyseisen direktiivin tehokasta vaikutusta (ks. vastaavasti tuomio 27.10.2016, D'Oultremont ym., C-290/15, EU:C:2016:816, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 56 Riidanalaista toimenpidettä tarkasteltaessa käy ilmi, että se sisältää erityisesti määräyksiä, jotka koskevat kiinteistöjen ja muiden ulkoalueiden ympäristössä sijaitsevien vyöhykkeiden, kulkuvyöhykkeiden, piha- ja puutarhavuohyöhykkeiden, aitausten, rakennusten verkko- ja viemäri liittymien, sadeveden talteenoton ja rakennusten erilaisten ominaispiirteiden, muun muassa näiden muunneltavuuden ja kestävyuden, niiden ulkoasuun liittyvien tiettyjen näkökohtien tai vielä ajoneuvojen kiinteistöille pääsyn suunnittelua.
- 57 Kun otetaan huomioon se tapa, jolla tällaisessa toimenpiteessä vahvistetut perusteet ja yksityiskohtaiset säännöt on määritelty, niillä voi – kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 30 kohdassa toteaa – olla merkittäviä vaikutuksia kaupunkiympäristöön.
- 58 Kuten komissio on korostanut, tällaiset perusteet ja yksityiskohtaiset säännöt saattavat vaikuttaa valaistukseen, ilmavirtoihin, kaupunkimaisemaan, ilman laatuun, biologiseen monimuotoisuuteen, vesihuoltoon, rakennusten kestävyteen ja yleisemmin kyseisellä vyöhykkeellä aiheutuviin päästöihin. Tarkemmin ottaen, kuten riidanalaisen toimenpiteen johdanto-osassa todetaan, korkeiden rakennusten muodot ja asetelut saattavat saada aikaan varjoisuudesta ja ilmavirroista johtuvia epätoivottuja vaikutuksia.
- 59 Kun nämä seikat, joiden olemassaoloa ja ulottuvuutta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin arvioitava kyseisen toimenpiteen perusteella, otetaan huomioon, on todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen toimenpide kuuluu direktiivin 2001/42 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen alaan ja että siitä on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi.
- 60 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa sillä Belgian hallituksen esittämällä väitteellä, joka liittyy pääasiassa kyseessä olevan sääntelyn yleiseen ulottuvuuteen. Sen lisäksi, että direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan sanamuodosta ilmenee, että suunnitelmien ja ohjelmien käsite voi kattaa säännökset, jotka on annettu laeilla tai asetuksilla, kyseiseen direktiiviin ei nimittäin nimenomaisesti sisälly erityissäännöksiä politiikasta tai yleisistä säännöksistä, jotka olisi rajattava suhteessa kyseisessä direktiivissä tarkoitettuihin suunnitelmiin ja ohjelmiin. Lisäksi se seikka, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen AVK sisältää yleisiä säännöksiä, että se on tietysti määrin abstrakti ja että sillä pyritään kyseisen kaupunginosan muuttamiseen, kuvaa sen ohjelmallista ja suunnitelmallista ulottuvuutta eikä estä sen sisällyttämistä suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen alaan (ks. vastaavasti tuomio 27.10.2016, D'Oultremont ym., C-290/15, EU:C:2016:816, 52 ja 53 kohta).

### ***Ympäristövaikutusten arvioimisen tarpeellisuus***

- 61 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että niistä myöhemmistä rakennuslupahakemuksista, joihin liittyvän asiakirja-aineiston koostumuksesta määrätään pääasiassa kyseessä olevassa AVK:ssa, on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi.
- 62 On tärkeää muistuttaa, että direktiivin 2001/42 keskeisenä tarkoituksena on se, että suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi niitä laadittaessa ja ennen niiden hyväksymistä (ks. vastaavasti tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 63 Kyseisen direktiivin 6 artiklan 2 kohdasta ilmenee tältä osin, että ympäristöarviointi on tarkoitus tehdä mahdollisimman aikaisin, jotta siinä tehdyt päätelmät voisivat vielä vaikuttaa mahdollisiin päätöksiin. Juuri tässä vaiheessa nimittäin voidaan tarkastella vaihtoehtoja eri puoliltaan ja tehdä strategisia valintoja.
- 64 Lisäksi on todettava, että vaikka direktiivin 2001/42 5 artiklan 3 kohdassa säädetään mahdollisuudesta käyttää muilta päätöksentekotasoilta tai unionin muiden lainsäädäntöinstrumenttien perusteella saatuja hyödyllisiä tietoja, saman direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa täsmennetään, että tämän direktiivin mukaisesti suoritetulla ympäristöarvioinnilla ei rajoiteta direktiivin 2011/92 mukaisten vaatimusten noudattamista.
- 65 Toisaalta direktiivin 2011/92 perusteella tehty ympäristövaikutusten arviointi ei voi vapauttaa velvollisuudesta tehdä ympäristöarviointi, jota direktiivissä 2001/42 vaaditaan, jotta siinä säädetty ympäristöön liittyvät näkökohdat tulisivat huomioiduiksi.
- 66 Sillä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämällä seikalla, että myöhemmistä rakennuslupahakemuksista on tehtävä direktiivissä 2011/92 tarkoitettu ympäristöarviointi, ei näin ollen voida kyseenalaistaa sitä, että suunnitelmasta tai ohjelmasta, joka kuuluu direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan ja jossa vahvistetaan puitteet tulevien kaupunkisuunnitteluhankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, on tehtävä ympäristöarviointi, ellei sitten ole niin, että kyseistä suunnitelmaa tai ohjelmaa koskeva ympäristöarviointi on jo tehty tuomion Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-567/10, EU:C:2012:159) 42 kohdassa tarkoitettuihin tavoin.
- 67 Kaikki edellä esitetty huomioon ottaen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava niin, että direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohtaa, 3 artiklan 1 kohtaa ja 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen alueellinen kaupunkikaava, jossa vahvistetaan tietyjä kiinteistönrakennushankkeiden toteuttamiseen liittyviä määräyksiä, kuuluu sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen alaan, joilla todennäköisesti on mainitussa direktiivissä tarkoitettuja merkittäviä ympäristövaikutuksia, ja että sen ympäristövaikutukset on näin ollen arvioitava.

## Oikeudenkäyntikulut

- 68 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan a alakohtaa, 3 artiklan 1 kohtaa ja 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen alueellinen kaupunkikaava, jossa vahvistetaan tietyjä kiinteistönrakennushankkeiden toteuttamiseen liittyviä määräyksiä, kuuluu sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen alaan, joilla todennäköisesti on mainitussa direktiivissä tarkoitettuja merkittäviä ympäristövaikutuksia, ja että sen ympäristövaikutukset on näin ollen arvioitava.**

Allekirjoitukset