



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MELCHIOR WATHELET
19 päivänä joulukuuta 2012¹

Asia C-463/11

**L
vastaan
M**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Saksa))

Direktiivi 2001/42/EY — Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi —
Sellaisten suunnitelmatyyppien määrittelyminen, joilla on todennäköisesti merkittäviä
ympäristövaikutuksia — Direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohta — Kansallisen menettelyn yhteydessä
ilman direktiivin 2001/42 mukaista ympäristöarviointia laadittu ”sisäisen kehityksen” asemakaava —
Arviointivirheen vuoksi ”sisäisen kehityksen” asemakaavaksi määritellyn asemakaavan voimassa
pitäminen — Direktiivin 2001/42 3 artiklan tehokas vaikutus

1. M:n kunta hyväksyi asemakaavan, jonka se katsoi täyttävän Saksan lainsäädännössä asetetut edellytykset niin sanotulle nopeutetulle menettelylle, jonka yhteydessä kaavan laatijan ei unionin oikeuden mukaan tarvitse tehdä ympäristöarviointia. Koska Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Saksa), jonka käsiteltäväksi L saattoi kaavan, voi todeta, että menettelyä on käytetty lainvastaisesti, eikä Saksan oikeuden sellainen säännös ole esteenä direktiivin 2001/42/EY² (jäljempänä direktiivi 2001/42) tehokkaalle vaikutukselle, jossa säädetään, että ”rakennuslain³ menettely- ja muutosäännösten rikkomisella ei ole vaikutusta [asemakaavan] pätevyteen”?

2. Unionin tuomioistuimelta siis pyydetään ennakkoratkaisumenettelyssä tulkintaa direktiivin 2001/42 3 artiklan 4 ja 5 kohdasta. Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeusriidassa pääasian hakija L hakee abstraktissa normivalvontamenettelyssä pääasian vastapuolen eli M:n kunnan laatiman ”sisäisen kehityksen asemakaavan”⁴ kumoamista.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

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

3 — Rakennuslaki (Baugesetzbuch), sellaisena kuin se on 23.9.2004 julkaistussa versiossa (BGBl. 2004 I, s. 2414), sellaisena kuin se on muutettuna 22.7.2011 annetulla lailla (BGBl. 2011 I, s. 1509; jäljempänä BauGB).

4 — Saksaksi Bebauungsplan der Innenentwicklung. Nämä termit viittaavat Saksan lainsäädännössä kaupunkisuunnittelun käsitteeseen Innenbereich (sisäalue), joka tarkoittaa paikkakunnan niitä osia, jotka jo muodostavat taajaman (Saksan rakennuslain (BauGB) 34 §).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

3. Direktiivin 2001/42 3 artiklassa, jossa määritellään direktiivin 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 maataloutta, – – kaavoitusta tai maankäyttöä varten ja joissa vahvistetaan puitteet [tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40)] liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, tai
- b) joiden on katsottu edellyttävän direktiivin 92/43/ETY 6 tai 7 artiklan mukaista arviointia sen todennäköisen vaikutuksen johdosta, joka niillä on mainituissa artikloissa tarkoitetuilla alueilla.

3. Edellä 2 kohdassa tarkoitettujen sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien, joissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla sekä 2 kohdassa tarkoitettujen suunnitelmien ja ohjelmien vähäisten muutosten osalta edellytetään ympäristöarviointia ainoastaan, jos jäsenvaltiot määrittelevät, että niillä on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

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

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

– –”

4. Direktiivin 2001/42 liitteessä II luetellaan perusteet tämän direktiivin 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen vaikutusten todennäköisen merkittävyyden määrittelyä varten.

B Saksan oikeus

5. BauGB:n 1 §:n 6 momentissa säädetään, että kaavoja laadittaessa on syytä ottaa huomioon muun muassa seuraavat seikat:

”– –

7. ympäristönsuojelun edut, mukaan lukien luonnonsuojelu ja maisemien säilyttäminen, erityisesti

– –

b) luonnonsuojelusta annetussa liittovaltion laissa (Bundesnaturschutzgesetz) tarkoitettua Natura 2000 -alueiden säilyttämisen tavoitteet ja suojelemisen tavoite,

--

d) ympäristön vaikutukset kulttuuriperintöön ja muuhun aineelliseen omaisuuteen,

--"

6. BauGB:n 1 §:n 7 momentissa säädetään, että "kaavoja laadittaessa yleisiä ja yksityisiä etuja on punnittava tasapuolisesti suhteessa toisiinsa sekä sinällään".

7. Kaavoja laaditaan, täydennetään ja muutetaan tavanomaisen menettelyn mukaisesti (BauGB:n 2 § ja sitä seuraavat pykälät), ellei ole mahdollista käyttää yksinkertaistettua menettelyä (BauGB:n 13 §) tai sisäisen kehityksen asemakaavojen tapauksessa nopeutettua menettelyä (BauGB:n 13 a §).

8. Direktiivi 2001/42 on saatettu osaksi Saksan lainsäädäntöä "lailla rakennuslainsäädännön saattamisesta unionin oikeuden mukaiseksi".⁵ Tällä lailla ympäristöarviointi on sisällytetty tavanomaiseen kaavoja koskevaan menettelyyn.

9. Tästä tavanomaisesta menettelystä BauGB:n 2 §:ssä, jonka otsikko on "Kaavojen laatiminen", säädetään seuraavaa:

"_ _

(3) Kaavoja laadittaessa on tutkittava ja arvioitava sellaisia etuja, jotka ovat vertailun kannalta merkityksellisiä [erityisesti yleiset ja yksityiset edut⁶].

(4) Ympäristöarviointi tehdään 1 §:n 6 momentin 7 kohdassa ja 1 a §:ssä tarkoitetuista ympäristöeduista; siinä tutkitaan todennäköisiä merkittäviä ympäristövaikutuksia, joita kuvataan ja arvioidaan ympäristökertomuksessa. -- Kunta määrittelee jokaisesta kaavasta, kuinka laajalti ja yksityiskohtaisesti vertailun edellyttämiä etuja on tutkittava. Ympäristöarviointi on suhteessa siihen, mitä nykytieto ja yleisesti hyväksytyt arviointimenetelmät sekä kaavan sisältö ja täsmällisyys huomioon ottaen on kohtuullista vaatia. Vertailussa on otettava huomioon ympäristöarvioinnin tulos. --"

10. Yksinkertaistetusta menettelystä BauGB:n 13 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että "[se] toteutetaan 2 §:n 4 momentin mukaan ilman ympäristöarviointia, 2 a §:n mukaan ilman ympäristökertomusta, 3 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan ilman mainintaa ympäristöä koskevista käytettävissä olevista tietotyypeistä ja 6 §:n 5 momentin kolmannen virkkeen ja 10 §:n 4 momentin mukaan ilman koostetta. 4 c §:ää ei sovelleta".

11. BauGB:n 13 a §:ssä, jonka otsikko on "Sisäisen kehityksen asemakaavat", säädetään seuraavaa:

"(1) Maa-alueiden uudelleenkäyttöä, tiivistämistä tai muuta sisäisen kehityksen toimenpidettä varten (Bebauungsplan der Innenentwicklung – sisäisen kehityksen asemakaava) laadittava asemakaava voidaan laatia nopeutetussa menettelyssä. Asemakaava voidaan laatia nopeutetussa menettelyssä ainoastaan, jos siinä vahvistetaan maankäyttöasetuksen [(Baunutzungsverordnung)] 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu rakennusala tai rakennusmaan pinta-ala, joka on yhteensä

1. vähemmän kuin 20 000 m² --, tai

5 — Europarechtsanpassungsgesetz Bau, 24.6.2004 annettu laki (BGBl. 2004 I, s. 1359).

6 — Ks. erityisesti edellä tämän ratkaisuehdotuksen 6 kohta.

2. 20 000 neliömetristä alle 70 000 neliömetriin, mikäli likimääräisen arvion, jossa on otettu huomioon tämän säännösten liitteessä 2 mainitut perusteet, mukaan voidaan katsoa, että asemakaavalla ei todennäköisesti ole sellaisia merkittäviä ympäristövaikutuksia, jotka 2 §:n 4 kohdan neljännen virkkeen (tapauskohtainen ennakkotutkinta) mukaan olisi otettava vertailussa huomioon – –.

– –

(2) Nopeutettu menettely

1. 13 §:n 2 momentin ja 3 momentin ensimmäisen virkkeen yksinkertaistettua menettelyä koskevia säännöksiä sovelletaan analogisesti;

– –”

12. Yhteenvedona BauGB:n 13 a §:ssä säädetään siis ensiksi määrällisestä edellytyksestä (toisin sanoen enimmäispinta-ala) ja toiseksi laadullisesta edellytyksestä (toisin sanoen siitä, että kyse on sisäisen kehityksen kaavasta).⁷

13. BauGB:n 214 §:ssä, joka on ”Kaavojen pitäminen voimassa” -nimisessä jaksossa, säädetään seuraavaa:

”(1) Tässä laissa säädettyjen menettely- ja muutos säännösten rikkomisella on *vaikutusta* yleiskaavan tai tämän lain nojalla annettujen säännösten pätevyyteen *ainoastaan, mikäli*

1. 2 §:n 3 momentin vastaisesti sellaisten etujen keskeisiä Aspekteja, joihin suunnittelu vaikuttaa ja jotka olivat kunnan tiedossa tai jotka kunnan olisi pitänyt tietää, ei ole tutkittu tai arvioitu oikein ja tämä virhe on ilmeinen ja se on vaikuttanut menettelyn lopputulokseen;

– –

(2 a) Asemakaavoihin, jotka on laadittu 13 a §:n mukaisesti nopeutetussa menettelyssä, sovelletaan edellä mainittujen 1 ja 2 momentin lisäksi seuraavia säännöksiä:

1. Menettely- ja muutos säännösten rikkominen ja säännösten, jotka koskevat asemakaavan ja yleiskaavan välistä suhdetta, rikkominen eivät vaikuta asemakaavan pätevyyteen, *eivät edes siinä tapauksessa, että rikkominen perustuu siihen, että 13 a §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaista edellytystä on arvioitu väärin*. [kursivointi tässä]

– –”

II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

14. L omistaa maa-alueita ja maatilan, jotka sijaitsevat pääasian kohteena olevan asemakaavan alueella.

15. M:n kunnanvaltuusto päätti 14.9.2005 laatia alueelle tavanomaisen menettelyn mukaisesti asemakaavan, jonka alue oli laajempi kuin riidan kohteena olevan kaavan alue mutta johon tämä kuuluu, tarkoituksena kaavoittaa olemassa olevaa kaupunkitaajamaa ja täydentää sitä uusilla reuna-alueilla sijaitsevilla asuinalueilla.

⁷ — BauGB:n 13 a §:n 2 momentin toisen virkkeen 1 kohta ja 13 a §:n 1 momentin ensimmäinen virke.

16. Tämä päätös julkaistiin 16.9.2005. Sitä seuranneen yleisön kuulemisen yhteydessä L ja muut henkilöt esittivät vastalauseita muun muassa ympäristönsuojelullisista syistä. Landratsamt vaati vaikutusten arviointia tietyn S-nimisen tien eteläpuolella sijaitsevien alueiden alojen luontotyypeihin.
17. M:n kunnanvaltuusto päätti 25.4.2007 käynnistää erillisen menettelyn S-nimisen tien eteläpuolella sijaitsevista alueista.
18. Kyseinen kunnanvaltuusto hyväksyi 23.4.2008 pienempää aluetta koskevan hankkeen ja päätti laatia siihen liittyvän asemakaavan BauGB:n 13 a §:ssä säädettyssä nopeutetussa menettelyssä.
19. M:n päätöksen perusteluista käy ilmi, että kaavalla ei todennäköisesti ole pysyviä kielteisiä vaikutuksia ympäristöön ja että sitä koskeva rakennusala on yhteensä noin 11 800 neliömetriä, mikä on alle BauGB:n 13 a §:n 1 momentin toisen virkkeen 1 kohdassa vahvistetun raja-arvon.
20. M:n kunta asetti 26.4.2008 asemakaavan yleisön nähtäville kuukauden ajaksi ja antoi yleisölle mahdollisuuden esittää sitä koskevia huomautuksia. Kaavan nähtävillä oloajan kuluessa L ja muut henkilöt toistivat vastalauseensa ja vaativat ympäristökertomuksen laatimista.
21. Landratsamt korosti, että vaikka kyseistä suunnittelua voidaan luonnehtia BauGB:n 13 a §:ssä tarkoitetuksi sisäiseksi kehitykseksi, taajaman reuna-alueilla sijaitsevien rakentamattomien alueiden sisällyttäminen siihen ei ollut ehdottomasti välttämätöntä. Se esitti lisäksi epäilevänsä päätelmää, jonka mukaan kaavalla ei todennäköisesti ole pysyviä kielteisiä vaikutuksia ympäristöön.
22. M:n kunnanvaltuusto päätti 23.7.2008 hyväksyä asemakaavan kunnallisena säännöksenä. Päätös julkaistiin 2.8.2008.
23. L jätti 31.7.2009 ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle abstraktia normivalvontaa koskevan hakemuksen (Normenkontrollantrag). Hän esitti, että riidanalainen asemakaava oli muodollisesti ja aineellisesti sääntöjenvastainen. Hän väitti muun muassa, ettei kunta ollut ottanut huomioon sitä, että se kaavoitti taajama-alueen ulkopuolisia alueita. Näin ollen ympäristön edut oli tutkittu ja arvioitu virheellisesti.
24. M:n kunta kiisti L:n väitteet ja vetosi siihen, että BauGB:n 13 a §:ssä asetettuun nopeutettuun menettelyyn oli turvauduttu lainmukaisesti.
25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että riidanalainen asemakaava ei ole BauGB:n 13 a §:ssä tarkoitettu sisäisen kehityksen asemakaava eikä sitä siis voitu hyväksyä nopeutetussa menettelyssä ilman ympäristöarviointia, koska osa kaavoitetuista alueista ulottui jo rakennetun alueen ulkopuolelle ja siihen sisältyi asutuksen ulkopuolella sijaitseva jyrkkä rinne.
26. Se katsoo siksi, että kyseisen asemakaavan osalta BauGB:n 13 a §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen niin sanottua laadullista edellytystä (eli että kyse on oltava sisäisen kehityksen suunnitelmasta) on arvioitu virheellisesti, mikä ei BauGB:n 214 §:n 2 a momentin 1 kohdan nojalla kuitenkaan vaikuta mainitun asemakaavan pätevyYTEEN.

27. Tässä tilanteessa Verwaltungsgericht Baden-Württemberg pohti, ovatko direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdassa jäsenvaltioille annetun harkintavallan rajat ylittyneet, kun jäsenvaltio on säätänyt kansallisia säännöksiä, joiden perusteella nopeutetussa menettelyssä hyväksytyt suunnitelmat pysyvät voimassa, vaikka kaikkia niille asetettuja edellytyksiä ei ole noudatettu, ja päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ylittääkö jäsenvaltio sille direktiivin [2001/42/EY] 3 artiklan 4 ja 5 kohdassa annetun harkintavallan rajat, kun se on säätänyt kunnallisten asemakaavojen osalta, joissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla ja joissa vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- ja hyväksymispäätöksille mutta joihin ei sovelleta direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohtaa, erityisesti asemakaavatyypistä, joka määritellään pinta-alaa koskevan raja-arvon ja laadullisen edellytyksen perusteella, kun otetaan huomioon asiaan liittyvät direktiivin 2001/42 liitteessä II mainitut edellytykset, että tällaisten asemakaavojen laatimisen yhteydessä ei sovelleta asemakaavojen laatimisen yhteydessä muutoin sovellettavia ympäristöarviointia koskevia menettelysäännöksiä, ja on säätänyt toisaalta, että kunnan tekemään laadullista edellytystä koskevaan virheelliseen arvioon perustuva menettelysäännösten noudattamatta jättäminen ei vaikuta erityisen asemakaavatyypin pätevytyteen?”

III Asian arviointi

A Ennakkoratkaisukysymyksen merkityksellisyys pääasiassa annettavalle ratkaisulle

28. Saksan hallitus väittää nimenomaisesti oikeudenkäyntiväitettä esittämättä, että todennäköisyys sille, että ennakkoratkaisulla on merkitystä pääasian oikeusriidan ratkaisemiselle, on vähäinen. M:n kunta katsoo samansuuntaisesti, että ennakkoratkaisukysymyksen merkityksellisyys pääasiassa annettavalle ratkaisulle on ongelmallinen.

29. Mielestäni kysymys on selvästi merkityksellinen.

30. Tältä osin on nimittäin muistettava,⁸ että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklan mukaisessa menettelyssä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimen on lähtökohtaisesti ratkaistava ne. Unionin tuomioistuin on kuitenkin myös todennut, että oman toimivaltaisuutensa arvioimiseksi unionin tuomioistuimen on poikkeustapauksissa tutkittava ne olosuhteet, joiden vallitessa kansallinen tuomioistuin on esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos on ilmeistä, ettei kansallisen tuomioistuimen pyytämällä unionin oikeuden tulkittamisella ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.

31. Se, että pyydetyllä tulkinnalla ei ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen, ei kuitenkaan ole ilmeistä.

8 — Ks. esim. asia C-440/08, Gielen, tuomio 18.3.2010 (Kok., s. I-2323, 27–29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös yhdistetyt asiat C-188/10 ja C-189/10, Melki ja Abdeli, tuomio 22.6.2010 (Kok., s. I-5667, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32. Tilanne on päinvastainen, sillä ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä käy selvästi ilmi, että unionin tuomioistuimelle esitetty kysymys on ratkaiseva sen tuomion kannalta, jonka pääasian tuomioistuin antaa. Sillä jos Saksan lainsäätäjä on ylittänyt direktiivissä 2001/42 sille myönnetyn harkintavallan rajat sellaisten yhteisvaikutusten vuoksi, jotka ovat seurausta yhtäältä päätöksestä olla suorittamatta asemakaavojen⁹ yhteydessä ympäristöarviointia ja toisaalta BauGB:n 214 §:n 2 a momentin 1 kohdasta, jonka mukaan virheellisesti nopeutetussa menettelyssä ja ilman ympäristöarviointia tehdyt asemakaavat pidetään silti voimassa, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pitäisi voida ratkaista normien valvontaa koskeva hakemus jättämällä soveltamatta jompikumpi kyseisistä kansallisista säännöksistä. Siinä tapauksessa pitäisi soveltaa kansallisessa oikeudessa säädettyä velvollisuutta suorittaa asemakaavojen ympäristöarviointi tavanomaisessa menettelyssä.

B Asiakysymys

33. L ja Euroopan komissio katsovat pääasiallisesti, että – yhdistäessään nopeutetun menettelyn (BauGB:n 13 a §) ja sellaisen suunnitelman pitämisen voimassa, josta käy virheellisen arvioinnin tekemisen jälkeen ilmi, ettei se ole sisäisen kehityksen kaava (BauGB:n 214 §:n 2 a momentin 1 kohta) – kyseinen jäsenvaltio on ylittänyt direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdassa sille myönnetyn harkintavallan rajat. M:n kunta ja Saksan hallitus sitä vastoin katsovat, että mainitut kansalliset säännökset ovat yhteensopivia mainitun direktiivin 3 artiklan vaatimusten kanssa. Vaikka Kreikan hallitus näyttää hyväksyvän Saksan hallituksen kannan, se katsoo kuitenkin, että kantaan liittyy vaara siitä, ettei kyseisen direktiivin tavoitetta saavuteta.

34. BauGB:n 13 a §:n 1 momentin toisen virkkeen 1 kohdan (1. otsikko) ja 214 §:n 2 a momentin 1 kohdan sekä näiden kahden säännöksen samanaikaisen soveltamisen (2. otsikko) tarkastelemisen jälkeen käsittelen unionin oikeuden sääntöjä ja periaatteita, joita tässä asiassa saatetaan rikkoa, eli direktiivin 2001/42 tehokasta vaikutusta sekä tehokkuusperiaatetta, vilpittömän yhteistyön periaatetta ja tehokkaan oikeussuojan periaatetta (3. otsikko). Loppupäätelmissäni hylkään M:n kunnan sekä Saksan hallituksen väitteet (4. otsikko).

1. BauGB:n 13 a §:n 1 momentin toisen virkkeen 1 kohta (joka koskee nopeutetun menettelyn käyttämistä sisäisen kehityksen asemakaavojen laatimisessa)

35. Vaikka ennakkoratkaisukysymys ei ole lyhyt ja ytimekäs (virkkeen pituus on jopa 17 riviä), se on tosiasiallisesti hyvin täsmällinen, eli onko jäsenvaltio ylittänyt sille direktiivissä 2001/42¹⁰ myönnetyn harkintavallan rajat määriteltessään – kun otetaan huomioon tämän direktiivin liitteessä II mainitut asiaankuuluvat edellytykset – kunnallisia asemakaavoja koskevan lainsäädännön¹¹ yhteydessä erityisen asemakaavatyyppin¹² ensiksi siten, että tällaisen kaavan laatimisen yhteydessä ei sovelleta asemakaavojen laatimisen yhteydessä muutoin sovellettavia ympäristöarviointia koskevia menettelysäännöksiä, ja toiseksi siten, että näiden menettelysäännösten¹³ noudattamatta jättäminen ei vaikuta tämän erityisentyypisen asemakaavan pätevyteen?

9 — BauGB:n 13 a §:n 1 momentin toisen virkkeen 1 kohdassa tarkoitettussa merkityksessä (BauGB:n 13 a §:n 2 momentin 1 kohdan ja 13 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen säännökset yhdessä luettuna), jota ei ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan ole sovellettu oikein.

10 — 3 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaisesti.

11 — Niissä määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla ja vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- ja hyväksymispäätöksille mutta niihin ei sovelleta direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohtaa.

12 — Niille on ominaista samanaikaisesti määrällinen edellytys (eli enimmäispinta-ala) ja laadullinen edellytys (eli kyseessä on oltava sisäisen kehityksen kaava). Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 11 ja 12 kohta.

13 — Tässä tapauksessa ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että kunta on arvioinut virheellisesti laadullista edellytystä.

36. Ensiksi on syytä todeta, että direktiivin 2001/42 keskeisenä tavoitteena on, kuten sen 1 artiklasta ilmenee, että suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi niitä valmisteltaessa ja ennen niiden hyväksymistä.¹⁴

37. Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää, että Saksan lainsäätäjän on direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohtaa soveltaessaan vahvistanut asemakaavoista, että näiden kaavojen laatiminen tai muuttaminen, niiden täydentäminen mukaan lukien, edellyttävät lähtökohtaisesti ympäristöarviointia tavanomaisen menettelyn yhteydessä.¹⁵

38. Se vapauttaa sitä vastoin tästä velvoitteesta muun muassa asemakaavat, jotka täyttävät sisäisen kehityksen¹⁶ laadullisen edellytyksen eivätkä ylitä BauGB:n 13 a §:n 1 momentin toisen virkkeen 1 kohdassa vahvistettua pinta-alan raja-arvoa, paitsi siinä tapauksessa, että on olemassa BauGB:n 13 a §:n 1 momentin neljännen ja viidennen virkkeen mukainen poikkeusperuste.

39. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä katsotaan, että näin toimiessaan Saksan lainsäätäjän on käyttänyt direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetyn toisen mahdollisuuden mukaista toimivaltaa ja vahvistanut tämän poikkeuksen määrittelemällä erityisen kaavatyyppin ottaen samalla huomioon – kuten direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdan toisessa virkkeessä edellytetään – tämän saman direktiivin liitteessä II vahvistetut asiaankuuluvat perusteet. Lisäksi Saksan hallitus on myös vahvistanut kirjallisissa huomautuksissaan, että BauGB:n 13 a §:n kyseinen säännös on hyväksytty direktiivin 2001/42 ja erityisesti sen 3 artiklan 5 kohdan ensimmäisen virkkeen toisen vaihtoehdon saattamiseksi osaksi kansallista oikeutta.

40. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin arvioi, että Saksan lainsäätäjän näin tekemä valinta katsoa, että tämä kaavatyyppi ei ole lähtökohtaisesti sellainen, että siitä aiheutuu merkittäviä vaikutuksia ympäristöön, on direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdassa jäsenvaltioille myönnetyn harkintavallan rajoissa.

41. Tästä on vielä todettava, että asiassa Valčiukienė ym. annetusta tuomiosta¹⁷ – joka on annettu hyvin pian nyt käsiteltävän ennakkoratkaisun pyytämisen jälkeen – ilmenee, että jäsenvaltioilla direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdan perusteella olevaa harkintavaltaa määrittää suunnitelmatyypit, joilla todennäköisesti on tai ei ole merkittäviä ympäristövaikutuksia, ”rajoitetaan direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa, tarkasteltuna yhdessä saman artiklan 2 kohdan kanssa, vahvistetulla velvoitteella tehdä ympäristöarviointi suunnitelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia muun muassa niiden ominaispiirteiden, vaikutusten sekä mahdollisten vaikutusalueiden vuoksi” (46 kohta).

14 — Ks. yhdistetyt asiat C-105/09 ja C-110/09, *Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie*, tuomio 17.6.2010 (Kok., s. I-5611, 32 kohta); asia C-295/10, *Valčiukienė ym.*, tuomio 22.9.2011 (Kok., s. I-8819, 37 kohta) ja asia C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne*, tuomio 28.2.2012 (40 kohta).

15 — BauGB:n 2 §:n 4 momentti.

16 — BauGB:n 13 a §:n 1 momentin ensimmäinen virke. Ks. tältä osin oikeuskäytäntöä, joka koskee kokoon liittyvien raja-arvojen ainoana perusteena käyttämisen lainvastaisuutta direktiivin 85/337 4 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan vastaavan säännöksen yhteydessä, erityisesti asia C-72/95, *Kraaijeveld ym.*, tuomio 24.10.1996 (Kok., s. I-5403); asia C-301/95, komissio v. Saksa, tuomio 22.10.1998, (Kok., s. I-6135); asia C-392/96, komissio v. Irlanti, tuomio 21.9.1999 (Kok., s. I-5901) ja asia C-427/07, komissio v. Irlanti, tuomio 16.7.2009 (Kok., s. I-6277).

17 — Em. asia *Valčiukienė ym.*, tuomion 46 ja 47 kohta. Ks. myös asia C-332/04, komissio v. Espanja, tuomio 16.3.2006, Kok., s. I-40*, 77–81 kohta).

42. Tästä seuraa edelleen tämän tuomion mukaan (47 kohta), että jäsenvaltio, joka vahvistaa perusteen, josta seuraa käytännössä se, että kokonainen suunnitelmien luokka poistetaan ennakolta ympäristöarvioinnin piiristä, ylittää sille direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdassa annetun harkintavallan rajat, paitsi jos voidaan katsoa sellaisten merkityksellisten perusteiden pohjalta, joita ovat esimerkiksi suunnitelmien tavoite, niiden kattamien alueiden laajuus tai kyseessä olevien luonnonalueiden herkkyyks, että millään pois suljetulla suunnitelmalla ei todennäköisesti ole merkittäviä ympäristövaikutuksia.

43. Tämän oikeuskäytännön perusteella en ole vakuuttunut siitä, että Saksan lainsäätävä on BauGB:n 13 a §:n 1 momentin toisen virkkeen 1 kohdan yhteydessä tosiasiallisesti toiminut sen harkintavallan puitteissa, joka direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdassa on myönnetty jäsenvaltioille mainitun direktiivin 3 artiklan 3 ja 4 kohdan soveltumisalaa kuuluvien suunnitelmien ja ohjelmien yhteydessä.

44. Nimittäin katson komission tavoin, että tässä asiassa on kyse siitä, onko Saksan lainsäätävä ottanut lainmukaisesti huomioon kaikki direktiivin 2001/42 liitteen II mukaiset asiaankuuluvat perusteet – erityisesti unionin tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Valčiukienė ym. annetussa tuomiossa erityisesti mainitsemien perusteiden, joka on kyseessä olevien luonnonalueiden herkkyyks (joka on mainittu direktiivin 2001/42 liitteessä II olevan 2 kohdan kuudennessa luetelmakohdassa).¹⁸ Perusteluissa, joihin Saksan hallitus viittaa, tätä aineellista perustetta ei puolestaan käsitellä ollenkaan.

45. Tätä ratkaisuehdotusta varten – ja jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle kyetään antamaan hyödyllinen vastaus esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen – on kuitenkin aiheellista ensiksi panna merkille kansallisen tuomioistuimen toteamus BauGB:n 13 a §:n 1 momentin toisen virkkeen 1 kohdan yhteensopivuudesta direktiivin 2001/42 kanssa – mikä tämän tuomioistuimen on joka tapauksessa tutkittava perusteellisesti pääasiassa – ja toiseksi keskittyä siihen, että mitä ilmeisimmin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä ongelma koskee kahden kyseessä olevan säännöksen eli BauGB:n 13 a §:n 1 momentin toisen virkkeen 1 kohdan ja 214 §:n 2 a momentin 1 kohdan samanaikaista soveltamista.

2. BauGB:n 214 §:n 2 a momentin 1 kohta (suunnitelmien voimassa pitäminen)

46. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan BauGB:n 13 a §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen ensimmäinen laadullinen edellytys ei täyty pääasian tilanteessa, koska kyseiseen kaavaan sisältyy sisäisen kehittämisen toimenpiteiden lisäksi myös ulkoisen kehityksen toimenpiteitä. Juuri tämä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen arviointi tekee ennakkoratkaisukysymyksestä merkityksellisen.

47. Lisäksi on todettava, että jos olisi kyse todellisesta sisäisen kehityksen kaavasta, nopeutettua menettelyä olisi käytetty oikein ja periaatteessa mitään ongelmaa ei olisi.

48. Jos vielä hyväksytään ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteamus, jonka mukaan BauGB:n 13 a §:n 1 momentti itsessään on direktiivin 2001/42 mukainen, ilmenee, että ongelma liittyy tämän direktiivin tehokkaaseen vaikutukseen siinä tapauksessa, että sovelletaan BauGB:n 214 §:n 2 a momentin 1 kohtaa ja BauGB:n 13 a §:n 1 momentin toisen virkkeen 1 kohdassa tarkoitettua edellytystä arvioidaan virheellisesti.

49. Unionin tuomioistuimelle toimitettujen asiakirjojen mukaan kaavojen voimassa pitämistä koskevasta BauGB:n 214 §:n 2 a momentin 1 kohdasta seuraa, että kaavat, joita laadittaessa olisi pitänyt tehdä ympäristöarviointi, jäävät voimaan, vaikka ne olisi laadittu ilman ympäristöarviointia.

¹⁸ — Ts. ”vaikutusten todennäköisen kohdistumisalueen arvo ja herkkyyks”.

50. On todettava, että Saksan järjestelmä siis vie kaiken tehokkaan vaikutuksen direktiivin 2001/42 3 artiklan 1 kohdalta, jossa näille suunnitelmille veloitetaan tekemään ympäristöarviointi.

51. Jotta direktiivin 2001/42 säännöksillä on tehokas vaikutus, jäsenvaltioiden on muun ohella varmistettava myös se, että asianmukainen ympäristövaikutusten arviointi tehdään kaikista suunnitelmista ja ohjelmista, jos ei voida sulkea pois näiden vaikutusta ympäristöön. Tällainen vaara on mielestäni pääasiassa olemassa, ja kuten tässä ratkaisuehdotuksessa selvitetään, tätä seikkaa ei ole varmistettu Saksan oikeudessa.

52. Sillä suunnitelma, joka ei täytä BauGB:n 13 a §:n edellytyksiä, ei ole sellainen suunnitelma, jolla ei ole direktiivissä 2001/42 tarkoitettulla tavalla todennäköisesti vaikutuksia ympäristöön. Tällaiselle suunnitelmalle on tämän direktiivin mukaan siis tehtävä ympäristövaikutusten arviointi. Saksan oikeuden mukaan näin ei kuitenkaan ole nimenomaan siksi, että oikeudellinen seuraamus tällaisesta sääntöjenvastaisuudesta ei ole mahdollinen BauGB:n 214 §:n 2 a momentin 1 kohdassa säädetyn mukaan.

53. Tämän vuoksi kunnan soveltaessa 13 a §:ää tuomioistuinvalvonta ei ole mahdollista.

54. Pääasian menettelyssä tuomioistuimella ei ole mitään mahdollisuutta lykätä asian käsittelyä (esimerkiksi ympäristöarviointia varten) tai toimia jollakin muulla tavoin niin, että ympäristövaikutusten arvioinnin laiminlyönti tulee korjatuksi. Kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymys perustuu tähän.

55. Koska mahdollisuutta tällaiseen tuomioistuinvalvontaan ei ole, ei ole mitään takeita siitä, että kunta noudattaa arvioinnissaan kaikissa tilanteissa mainitun direktiivin 2001/42 liitteessä II olevia perusteita, jotka Saksan lainsäätäjä on pyrkinyt nimenomaisesti ottamaan huomioon säätäessään sisäisen kehityksen kaavan käsitteestä.

56. On siis todettava, että BauGB:n 214 §:n 2 a momentin 1 kohdan soveltaminen estää direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdan ensimmäisen virkkeen soveltamisen, koska siinä tehdään mahdottomaksi kaikki seuraamukset siitä, että kansalliset viranomaiset ylittävät tässä direktiivissä niille myönnetyn harkintavallan.

3. Tehokkuusperiaatteen, vilpittömän yhteistyön periaatteen ja tehokkaan oikeussuojan periaatteen rikkominen

57. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, ja erityisesti asiassa *Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne* äskettäin ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen jälkeen annettu tuomio,¹⁹ vahvistaa edellä tämän ratkaisuehdotuksen 50–56 kohdassa esittämiäni päätelmiä.

58. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä nimittäin johtuu (mainitun tuomion 44 kohta), ”että jos ’ohjelmasta’ tai ’suunnitelmasta’ oli ennen sen hyväksymistä pitänyt tehdä ympäristövaikutusten arviointi direktiivin 2001/42 vaatimusten mukaisesti, toimivaltaiset viranomaiset ovat velvollisia ryhtymään *kaikkiin* yleis- tai erityistoimenpiteisiin *tällaisen arvioinnin tekemättä jättämisen korjaamiseksi* (ks. analogisesti em. asia *Wells*,^[20] tuomion 68 kohta)” (kursivointi tässä).

19 — Em. asia *Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne*, tuomion 44–47 kohta. Ks. asian käsitteleminen oikeuskirjallisuudessa: De Waele, H., *Jurisprudentie bestuursrecht* 2012, nro 99; Gazin, F., ”Directive”, *Europe* 2012, huhtikuu, comm. nro 4, s. 14; Koufaki, I., ”Stratigiki ektimisi epiptoseon schedion kai programmaton sto perivallon”, *Nomiko Vima*, 2012, s. 461 ja 462, ja Aubert, M., ym., ”Chronique de jurisprudence de la CJUE – Maintien provisoire d’une norme nationale incompatible avec le droit de l’Union”, *L’actualité juridique; droit administratif*, 2012, s. 995 ja 996.

20 — Asia C-201/02, tuomio 7.1.2004 (Kok., s. I-723).

59. Asiassa Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne annetun tuomion 45 kohdassa lisätään, että ”tällainen velvollisuus *kuuluu myös kansallisille tuomioistuimille* silloin, kun niiden ratkaistavana on kuvatuslaisesta kansallisesta toimesta nostettu kanne, ja tämän suhteen on muistettava, että menettelysäännöt, joita sovelletaan tällaisista ’suunnitelmista’ tai ’ohjelmista’ nostettaviin kanteisiin, annetaan jäsenvaltioiden menettelyllistä autonomiaa koskevan periaatteen nojalla kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä, kuitenkin siten, että nämä menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia luonteeltaan jäsenvaltion sisäisiä tilanteita (vastaavuusperiaate), *eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa* (tehokkuusperiaate) (ks. em. asia Wells, tuomion 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)” (kursivointi tässä).

60. Tämän seurauksena asiassa Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne annetun tuomion 46 kohdan mukaan ”tuomioistuinten, joiden käsiteltävänä on tähän liittyviä asioita, on kansallisen oikeutensa nojalla ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla pyritään *lykkäämään ’suunnitelmaa’ tai ’ohjelmaa’, jota hyväksyttäessä ei ole noudatettu ympäristöarvioinnin suorittamisvelvollisuutta, tai kumoamaan se* (ks. analogisesti em. asia Wells, tuomion 65 kohta)” (kursivointi tässä).

61. Lopuksi asiassa Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne annetun tuomion 47 kohdassa unionin tuomioistuin toteaa, että ”direktiivin 2001/42 pääasiallinen tavoite ei 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 ohjelman tai suunnitelman* – mukaan luettuna hankkeet, jotka on toteuttava suunnitelman puitteissa – *täytäntöönpano ilman ympäristöarviointia*” (kursivointi tässä).

62. On siis selvää, että silloin, kun direktiivissä 2001/42 velvoitetaan arvioimaan hankkeen vaikutukset ympäristöön ja tätä arviointia ei ole tehty – kuten pääasiassa –, on oltava oikeudellisesti mahdollista estää kyseisen suunnitelman toteuttaminen.

63. Lisäksi unionin tuomioistuin on todennut edellä mainitussa asiassa Wells annetussa tuomiossa, erityisesti sen 66 kohdassa, että jäsenvaltio on velvollinen korjaamaan kaikki vahingot, jotka ovat aiheutuneet siitä, että ympäristövaikutukset on jätetty sääntöjenvastaisesti arvioimatta.²¹

64. Haluan myös lisätä, kuten unionin tuomioistuin korostaa asiassa Alassini ym. antamassaan tuomiossa,²² että ”vastaavuus- ja tehokkuusvaatimukset ilmentävät jäsenvaltioiden yleistä velvollisuutta varmistaa yksityisillä oikeussubjekteilla unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien suoja tuomioistuimissa”.

65. Koska pääasiassa kyseessä olevien sääntöjenvastaisten suunnitelmien voimassa pitämistä koskevien kansallisten säännösten kaltaiset säännökset estävät direktiivin 2001/42 tehokkaan vaikutuksen, tehokkuusperiaatetta on loukattu, kuten selvästi ilmenee unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, johon tämän ratkaisuehdotuksen 57–64 kohdassa viitataan.

66. Kuten edellä olen jo todennut, unionin tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista ilmenee, että BauGB:n 214 §:n 2 a momentin 1 kohta tekee unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttämisestä käytännössä mahdotonta.

21 — Ks. kyseisen tuomion 66 kohta. Ks. myös unionin tuomioistuimessa vireillä oleva asia C-420/11, Leth, joka koskee pääasiallisesti sitä, voiko pelkästään ympäristöarvioinnin puuttuminen sinällään antaa oikeuden vahingonkorvaukseen valtiolta. Ks. julkisasiamies Kokottin kyseisessä asiassa antama ratkaisuehdotus.

22 — Yhdistetyt asiat C-317/08-C-320/08, tuomio 18.3.2010 (Kok., s. I-2213, 49 kohta).

67. Unohtamatta sitä, että SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on helpotettava Euroopan unionin tehtävien suorittamista ja pidätyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan unionin tavoitteiden saavuttamista, myös vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kaikkien kansallisten tuomioistuinten velvollisuutena on niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa jäsenvaltion elimen ominaisuudessa soveltaa tässä artiklassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti välittömästi sovellettavissa olevaa unionin oikeutta kokonaisuudessaan ja suojata unionin oikeudessa yksityisille annettuja oikeuksia ja jättää soveltamatta kaikkia sellaisia kansallisia oikeussääntöjä, jotka mahdollisesti ovat ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, riippumatta siitä, onko nämä kansalliset oikeussäännöt annettu aikaisemmin vai myöhemmin kuin kyseinen unionin oikeussääntö.²³

68. Nyt käsiteltävässä asiassa on otettava huomioon myös se, että unionin tuomioistuin on lausunut, että unionin oikeuden luonteesta johtuvien vaatimusten kanssa ovat yhteensopimattomia kaikki sellaiset kansallisen oikeusjärjestyksen oikeussäännöt tai lainsäädännölliset, hallinnolliset taikka tuomioistuinten käytännöt, jotka heikentäisivät unionin oikeuden tehokkuutta estämällä sen, että unionin oikeuden soveltamiseen toimivaltainen tuomioistuin voi jo unionin oikeuden soveltamisajankohtana tehdä kaiken tarpeellisen sellaisten kansallisten säännösten syrjäyttämiseksi, jotka mahdollisesti estävät edes väliaikaisesti unionin normien täyden tehokkuuden.²⁴

69. Kansallisten tuomioistuinten, joiden ratkaistavana on ympäristöarvioinnin sääntöjenvastaisuuksiin tai puutteisiin liittyviä kanteita, on siis voitava ryhtyä prosessiautonomiansa rajoissa toimenpiteisiin, joilla voidaan estää hankkeen täytäntöönpano ilman direktiivissä 2001/42 vaadittua ympäristöarviointia.²⁵ Myös sellaisessa lupamenettelyssä, joka ei lähtökohtaisesti edellytä ympäristöarviointia, on tehtävä myöhemmässä vaiheessa arviointi, joka on jätetty toteuttamatta kyseisen hankekokonaisuuden aikaisemmassa menettelyvaiheessa.²⁶

70. Viimeisenä muttei vähäisimpänä elementtinä on tehokkaan oikeussuojan periaate, joka on eräs unionin oikeuden yleisistä periaatteista,²⁷ perustuu jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja on vahvistettu Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa.²⁸ Tämä unionin oikeuden yleinen periaate on nykyisin ilmaistu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa.²⁹

71. On selvää, että pääasiassa kyseessä olevien kaltaiset kansalliset säännökset eivät ole tämän yleisen periaatteen mukaisia.

4. Loppupäätelmät

72. Loppupäätelminä siirryn nyt käsittelemään M:n kunnan ja Saksan hallituksen perusteluja.

23 — Ks. vastaavasti erityisesti asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978 (Kok., s. 629, Kok. Ep. IV, s. 73, 16 ja 21 kohta) ja asia C-213/89, Factortame ym., tuomio 19.6.1990 (Kok., s. I-2433, Kok. Ep. X, s. 453, 19 kohta).

24 — Ks. erityisesti em. asia Simmenthal, tuomion 22 ja 23 kohta ja em. asia Factortame ym., tuomion 20 kohta.

25 — Ks. vastaavasti em. asia Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne ja em. asia Leth, julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

26 — Asia C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym., tuomio 17.3.2011 (Kok., s. I-1753, 37 kohta) ja em. asia Leth, julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

27 — Ks. erityisesti asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986 (Kok., s. 1651, Kok. Ep. VIII, s. 621, 18 kohta); asia 222/86, Heylens ym., tuomio 15.10.1987 (Kok., s. 4097, Kok. Ep. IX, s. 225, 14 kohta) ja asia C-226/99, Siples, tuomio 11.1.2001 (Kok., s. I-277, 17 kohta).

28 — Ks. erityisesti em. asia Heylens ym., tuomion 14 kohta, ja asia C-97/91, Oleificio Borelli v. komissio, tuomio 3.12.1992 (Kok., s. I-6313, Kok. Ep. XIII, s. I-215, 14 kohta).

29 — Ks. asia C-279/09, DEB, tuomio 22.12.2010 (Kok., s. I-13849, 30 ja 31 kohta); asia C-457/09, Chartry, määräys 1.3.2011 (Kok., s. I-819, 25 kohta) ja asia C-69/10, Samba Diouf, tuomio 28.7.2011 (Kok., s. I-7151, 49 kohta). Ks. myös asia C-199/11, Otis ym., tuomio 6.11.2012 (46 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

73. Aluksi on todettava, että M:n kunnan huomautuksista saa pääasiassa sellaisen vaikutelman, että pyritään minimoimaan mahdolliset BauGB:n 214 §:n soveltamistapaukset BauGB:n 13 a §:n 1 momentissa säädettyjen edellytysten virheellisen arvioinnin tapauksissa.

74. M:n kunta pyrkii lähinnä osoittamaan, että BauGB:n 214 §:ää sovelletaan ainoastaan silloin, kun virhe BauGB:n 13 a §:n 1 momentin mukaisen sisäisen kehityksen käsitteen arvioinnissa on objektiivisesti käsittämätön, se on tehty täysin tietoisesti tai kun nopeutetun menettelyn edellytysten arviointia ei ole tehty ollenkaan.

75. M:n mukaan käsiteltävässä asiassa tilanne ei ole tällainen, koska virhe ei ole ollut tarkoituksellinen, se ei edes tiennyt tehneensä virhettä ja virhe oli lisäksi täysin marginaalinen ja merkityksetön. Tämä väite on löydettävissä muodossa tai toisessa myös Saksan hallituksen huomautuksista.

76. Saksan hallitus nimittäin väittää, että BauGB:n 214 §:n 2 a momentin 1 kohdan soveltaminen on harvinaista erityisesti siksi, että laki velvoittaa Saksan kuntia, ja myös siksi, että Saksan rakennuslainsäädännössä on muita yleisiä ohjelmallisia säännöksiä, jotka rajoittavat nopeutetun menettelyn käyttöä.

77. On riittävää todeta, että nyt käsiteltävässä asiassa tämä väite on tehoton.³⁰ Lisäksi on todettava, että vaikka onkin mahdollista, kuten Saksan hallitus esittää, rajoittaa tilanteita, joissa BauGB:n 214 §:n 2 a momentin 1 kohta antaa mahdollisuuden sisäisen kehityksen asemakaavan voimassa pitämiseen, tämä ei kuitenkaan riitä sen yhteensopivuuden varmistamiseksi direktiivin 2001/42 3 artiklan 5 kohdan kanssa.

78. Saksan hallitus lisää, että virheen, joka koskee BauGB:n 13 a §:n 1 momentissa säädetyn laadullisen edellytyksen olemassaoloa, on oltava ”ilmeinen ja vakava”, ei saa olla kyse ympäristöetujen ”merkittävästä loukkauksesta” eikä saa kiertää mainitussa 13 a §:ssä säädettyjä edellytyksiä³¹ ja että on ”oltava vastapaino yleiskaavojen virhemahdollisuudelle”.³² Saksan hallitus vetoaa siihen, että BauGB:n 214 §:n 2 a momentin 1 kohta ei kata kaikkia rikkomisia. Sen mukaan säännöstä ei sovelleta seuraavissa tapauksissa: a) konkreettista sisäisen kehityksen tilannetta ei ole ollenkaan,³³ b) ei ole yhtään tosiasiallisen tilanteen arviointia sisäisen kehityksen näkökulmasta,³⁴ c) ymmärrettävät epävarmuustekijät ja epäilyt ohitetaan,³⁵ d) sisäinen alue sivuutetaan tavalla, joka ei ole pinta-alan osalta merkityksetön,³⁶ tai e) kyse on muista kuin sisä- ja ulkoalueen rajalla sijaitsevista aloista.³⁷

79. On todettava, että kaikilla näillä väitteillä mainittu hallitus pyrkii osoittamaan, että BauGB:n 214 §:n 2 a momentin 1 kohtaa sovelletaan ainoastaan silloin, kun on kyse ilmeisestä virheestä, tietoisesta virheestä tai olennaisiin seikkoihin kohdistuvasta vaikutuksesta.

80. Tämä BauGB:n 214 §:n tulkinta ei kuulu unionin tuomioistuimen toimivaltaan vaan sitä koskeva toimivalta on ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella, joka, todettakoon sivuhuomautuksena, ei mitenkään ole osoittanut olevansa samaa mieltä asiasta. Vaikka M:n kunnan ja Saksan hallituksen tulkinta olisikin oikea, niiden perustelut ovat tässä tehottomia, koska ennakkoratkaisukysymys koskee kaikenlaaisia BauGB:n 214 §:n mahdollisesti kattamia virheitä.

30 — Ks. asia C-327/00, Santex, tuomio 27.2.2003 (Kok., s. I-1877, 57 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

31 — Ks. Saksan hallituksen huomautusten 31 kohta.

32 — Ibid., 43 kohta.

33 — Ibid., 45 kohta.

34 — Ibid., 48 kohta.

35 — Ibid., 49 kohta.

36 — Ibid.

37 — Ibid., 50 kohta.

81. Joka tapauksessa on selvää, että BauGB:n 214 § on sovellettavissa siinä tapauksessa, että 13 a §:n 1 momentin toisen virkkeen 1 kohdan laadullista edellytystä on arvioitu virheellisesti. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan pääasian tilanteessa suunnitelmaan sisältyy ulkoisen kehityksen toimenpiteitä, mikä asettaa kyseenalaiseksi nopeutetun menettelyn soveltamisen mahdollistaneen sisäisen kehityksen asemakaavan ylipäänsä.

82. Saksan hallitus väittää lisäksi,³⁸ että sisäisen kehityksen asemakaava on suunnitelma, jossa määritellään ”pienien alueiden käyttö paikallisella tasolla”. Sen mukaan kaava siis täyttää samanaikaisesti direktiivin 2001/42 3 artiklan 3 kohdan keskeisen edellytyksen. Se esittää, että BauGB:n 13 a §:n 1 momentin neljännen ja viidennen virkkeen poissulkemisperusteiden vuoksi määritelmän mukaan ei voi olla kyse direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista suunnitelmista, joita unionin lainsäätäjää pitää lähtökohtaisesti sellaisina, joista pitää tehdä ympäristöarviointi. Vaikka tämä huomautus olisikin oikein, se ei mitenkään muuta BauGB:n 214 §:stä tekemääni päätelmää. Samoin voidaan todeta Saksan hallituksen kirjallisten huomautustensa 74–81 kohdassa esittämistä huomautuksista, koska ongelmana – ainakaan nyt unionin tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa³⁹ – ei ole BauGB:n 13 a §:n yhteensopivuus direktiivin 2001/42 kanssa vaan BauGB:n 13 a §:n ja 214 §:n samanaikaisen soveltamisen yhteensopivuus mainitun direktiivin kanssa.

83. On myös totta,⁴⁰ ettei kaikista BauGB:n 13 a §:n laadullisen edellytyksen rikkomisista järjestelmällisesti aiheudu merkittäviä ympäristövaikutuksia, mutta silloin se ei enää ole tosiasiallisesti sisäisen kehityksen asemakaava.

84. On edelleen totta, kuten Saksan hallitus esittää,⁴¹ että BauGB:n 214 § ei millään tavoin korjaa pinta-alan raja-arvoa koskevien arviointivirheiden aiheuttamaa pätemättömyyttä, mutta on todettava uudelleen, ettei ongelma liity tähän⁴² vaan siihen, että laadullisen perusedellytyksen puuttuminen ei vaikuta pätemättömyyteen, oikeusvaikutusten puuttumiseen, kuten Saksan hallitus itse totesi huomautustensa 88 kohdassa.

85. Mainittu hallitus esittää lopuksi, että ”unionin oikeudessa ei vaadita, että menettelyllisestä virheestä on ehdottomasti seurattava kyseisen oikeudellisen toimen pätemättömyys, vaan siinä tunnustetaan yleisinä oikeusperiaatteina hallinnollisten toimien lopullinen luonne ja huoli tämän taustalla olevasta oikeusvarmuudesta”.⁴³

86. Vaikka on totta, että unionin oikeudessa ei edellytetä erityisen tyyppistä oikeudellista seuraamusta, siinä ei voida hyväksyä, että direktiivi menettää tehokkaan vaikutuksensa. Vaikka jäsenvaltion sille direktiivissä annetun harkintavallan ylittämisen oikeudellisena seurauksena ei välttämättä tarvitse olla sen oikeudellisen toimen pätemättömyys, jolla harkintavalta on ylitetty, siitä pitää kuitenkin ainakin seurata, että tällaista ylittämistä ei voida toteuttaa tai panna toimeen (kyse on esimerkiksi suunnitelman toteuttamisen lykkäämisestä tai lykkäävästä ehdosta tai nyt käsiteltävässä tapauksessa menettelystä, jossa ympäristöarviointi voidaan vielä tehdä tuomioistuinmenettelyn aikana).

38 — Ibid., 73 kohta.

39 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohta.

40 — Ks. Saksan hallituksen huomautusten 83 kohta.

41 — Kuten sen huomautusten 87 kohdassa todetaan.

42 — Ks. sama väite sen huomautusten 90 kohdassa.

43 — Ibid., 100 kohta. Oikeuskäytäntö, johon Saksan hallitus viittaa, on asia C-453/00, Kühne & Heitz, tuomio 13.1.2004 (Kok., s. I-837, 24 kohta) ja asia C-2/06, Kempter, tuomio 12.2.2008 (Kok., s. I-411, 37 kohta).

87. Kaiken edellä esitetyn perustella katson, että oikeussuojan ja oikeudellisen valvonnan täydellinen poissulkeminen tilanteessa, jossa ympäristövaikutukset on sääntöjenvastaisesti jätetty arvioimatta – pääasiassa tapahtuneen kaltaisesti –, vie direktiiviltä 2001/42 sen tehokkaan vaikutuksen,⁴⁴ ei ole kansalaisten oikeuksien suojan takaavan kansallisten menettelyjen tehokkuutta koskevan periaatteen eikä tehokkaan oikeussuojan periaatteen mukainen ja on vastoin vilpittömän yhteistyön periaatetta, jonka nojalla jäsenvaltiot ovat velvollisia poistamaan unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuneet lainvastaiset seuraukset.⁴⁵

IV Ratkaisuehdotus

88. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergin esittämään kysymykseen on siis vastattava seuraavasti:

89. Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY 3 artikla sekä tehokkuusperiaate, vilpittömän yhteistyön periaate ja tehokkaan oikeussuojan periaate ovat esteenä jäsenvaltion – pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle – säännöstölle, jonka mukaan tämän direktiivin täytäntöönpanonormissa asetetun edellytyksen rikkominen erityisen asemakaavatyypin vapauttamiseksi ennalta tehtävältä ympäristöarvioinnilta ei voi antaa mahdollisuutta mihinkään muutoksenhakuun tuomioistuimessa, koska tämän säännösten mukaan rikkominen ei vaikuta mitenkään kyseisen asemakaavan pätevyYTEEN.

44 — Ks. erityisesti tämän ratkaisuehdotuksen 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

45 — Ks. erityisesti em. asia Wells, tuomion 64 kohta.