



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

7 päivänä marraskuuta 2013*

Ennakkoratkaisupyyntö — Ympäristö — Direktiivi 85/337/ETY — Ympäristövaikutusten arviointi — Århusin yleissopimus — Direktiivi 2003/35/EY — Oikeus hakea muutosta lupapäätökseen — Ajallinen soveltamisala — Lupamenettely, joka on aloitettu ennen direktiivin 2003/35/EY täytäntöönpanon määräajan päättymispäivää — Kyseisen päivän jälkeen tehty päätös — Kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset — Oikeudenloukkaus — Sellaisen menettelyvirheen laatu, johon voidaan vedota — Valvonnan laajuus

Asiassa C-72/12,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Bundesverwaltungsgericht (Saksa) on esittänyt 10.1.2012 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 13.2.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Gemeinde Altrip,

Gebrüder Hört GbR ja

Willi Schneider

vastaa

Land Rheinland-Pfalz,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgerichtin osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari) ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 16.1.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Gemeinde Altrip, Gebrüder Hört GbR ja Willi Schneider edustajinaan Rechtsanwältin S. Lesch, Rechtsanwältin F. Heß, Rechtsanwalt W. Baumann ja Rechtsanwalt C. Heitsch,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

- Land Rheinland-Pfalz, asiamiehinään M. Schanzenbächer, H. Seiberth ja U. Klein,
 - Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja A. Wiedmann,
 - Irlanti, asiamiehenään E. Creedon, avustajanaan G. Gilmore, BL,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään P. Oliver ja G. Wilms,
- kuultuaan julkisasiamiehen 20.6.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta 26.5.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/35/EY (EUVL L 156, s. 17) ja tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/35 (jäljempänä direktiivi 85/337), 10 a artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Gemeinde Altrip (Altripin kunta), Gebrüder Hört GbR -niminen siviilioikeudellinen yhtiö ja Willi Schneider ja toisaalta Land Rheinland-Pfalz (Rheinland-Pfalzin osavaltio) ja jossa on kyse päätöksestä, jolla on hyväksytty suunnitelma yli 320 hehtaarin kokoisien tulvavesien säilytysaltaan rakentamisesta aiemmalle Reinin tulva-alueelle.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

- 3 Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin 25.6.1998 ja hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1; jäljempänä Århusin yleissopimus), 9 artiklassa määrätään seuraavaa:

” –

2. Kukin sopimuspuoli varmistaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, että niillä, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, ja

- a) joiden etua asia riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti
- b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos sopimuspuolen hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,

on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä minkä tahansa 6 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus sekä vastaavasti muiden

tämän yleissopimuksen asiaankuuluvien määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi kansallisen lainsäädännön määräysten mukaisesti ja rajoittamatta tämän artiklan 3 kappaleen soveltamista.

Riittävä etu ja oikeuksien heikentyminen määritellään kansallisen lainsäädännön vaatimusten sekä sen tavoitteen mukaisesti, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus tämän yleissopimuksen soveltamisalalla. Tätä varten jokaisen 2 artiklan 5 kappaleessa tarkoitettujen vaatimukset täyttävän valtiosta riippumattoman järjestön etua pidetään tämän kappaleen a kohdassa tarkoitettulla tavalla riittävänä. Näillä järjestöillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata tämän kappaleen b kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Tämän 2 kappaleen määräykset eivät estä sitä mahdollisuutta, että hallintoviranomainen alustavasti tutkii asian uudelleen, eivätkä ne vaikuta vaatimukseen hallinnollisten uudelleentarkastusmenettelyjen loppuunsaattamisesta ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimessa tutkittavaksi, silloin kun kansallisessa lainsäädännössä on tällainen vaatimus.

3. Kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on tämän artiklan 1 ja 2 kappaleessa tarkoitettujen uudelleentarkastelumenettelyjen lisäksi ja niiden soveltamista rajoittamatta mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.

– –”

Unionin oikeus

Direktiivi 2003/35

- 4 Direktiivin 2003/35 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tavoitteena on edistää Århusin yleissopimuksen velvoitteiden täytäntöönpanoa erityisesti:

– –

- b) parantamalla yleisön osallistumista sekä säätämällä neuvoston direktiiveissä [85/337] ja 96/61/EY muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta.”

- 5 Direktiivin 2003/35 3 artiklan 7 kohdassa säädetään 10 a artiklan lisäämisestä direktiiviin 85/337.

- 6 Direktiivin 2003/35 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on saatettava voimaan tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 25 päivänä kesäkuuta 2005. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

– –”

Direktiivi 85/337

7 Direktiivin 85/337 10 a artiklan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluvill[a], jota asia koskee, ja:

- a) joiden etua asia riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti
- b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,

on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä tähän direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien ja laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi.

Jäsenvaltioiden on määriteltävä, missä vaiheessa moite päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä vastaan voidaan esittää.

Jäsenvaltioiden on määriteltävä, mikä muodostaa riittävän edun ja oikeuden heikentymisen, tavoitteenaan antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. – –

– –”

Saksan oikeus

VwGO

8 Hallintotuomioistuimista annetun asetuksen (Verwaltungsgerichtsordnung, jäljempänä VwGO) 61 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Menettelyyn voivat osallistua

1. luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt
2. yhteenliittymät siltä osin kuin niillä voi olla oikeus

– –”

UVPG

9 Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, jäljempänä UVPG) 2 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

”Ympäristövaikutusten arviointi on kiinteä osa hallintoviranomaisissa käytäviä menettelyjä, jotka koskevat päätöksentekoa hankkeiden hyväksyttävyydestä.”

10 UVPG:n 2 §:n 3 momentin mukaan ”– – 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuja päätöksiä ovat 1. – – suunnitelman hyväksymispäätös”.

UmwRG

11 Lisäsäännöksistä oikeussuojakeinoista ympäristöasioissa direktiivin 2003/35/EY mukaisesti annetulla lailla (Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, jäljempänä UmwRG) pannaan täytäntöön direktiivin 85/337 10 a artikla.

12 UmwRG:n 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

”Tätä lakia sovelletaan oikeussuojakeinoihin, jotka kohdistuvat

1. [UVPG:n] 2 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin, jotka koskevat sellaisten hankkeiden hyväksymistä, joiden osalta on

a) [UVPG:n] nojalla

--

mahdollisesti tehtävä ympäristövaikutusten arviointi.”

13 UmwRG:n 4 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

”Edellä 1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 1 kohdassa tarkoitetun hankkeen hyväksyttävyyttä koskevan päätöksen kumoamista voidaan vaatia, jos [UmwRG:n] säännösten -- nojalla

1. edellytettävää ympäristövaikutusten arviointia tai

2. ympäristövaikutusten arviointivelvoitetta koskevaa ennakkotutkintaa yksittäistapauksessa

ei ole toteutettu edellytetyssä ajassa eikä myöskään jälkikäteen.”

14 UmwRG:n 4 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Edellä olevia 1 ja 2 momenttia sovelletaan vastaavasti [VwGO:n] 61 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen osapuolten oikeussuojakeinoihin.”

15 UmwRG:n 5 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tätä lakia sovelletaan 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuihin menettelyihin, jotka on aloitettu tai olisi pitänyt aloittaa 25.6.2005 jälkeen.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

16 Pääasian valittajat, joita hanke koskee sen vuoksi, että he omistavat tai käyttävät mainitun rakennelman vaikutusalueella sijaitsevia maa-alueita, nostivat Verwaltungsgerichtissä (hallintotuomioistuim) kumoamiskanteen päätöksestä, jolla aluehallinto oli hyväksynyt kyseisen rakennelman rakennussuunnitelman. Ne riitauttivat kyseisen päätöksen vetoamalla siihen, että sitä edeltänyt ympäristövaikutusten arviointi oli ollut riittämätön. Sen jälkeen kun niiden kanteet hylättiin, ne valittivat Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalziin (Rheinland-Pfalzin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin).

17 Mainittu tuomioistuin hylkäsi kyseisen valituksen ja katsoi muun muassa, ettei pääasian valittajilla ollut kanneoikeutta, koska he eivät UmwRG:n 5 §:n 1 momentin mukaan voineet vedota ympäristövaikutusten arviointiin vaikuttaviin sääntöjenvastaisuuksiin ennen 25.6.2005 aloitetussa

hallinnollisessa menettelyssä. Joka tapauksessa Oberverwaltungsgericht ilmaisi epäilyksiä kanteen tutkittavaksi ottamisesta sillä perusteella, että UmwRG:n 4 §:n 3 momentissa säädetään oikeussuojakeinosta vain siinä tilanteessa, että ympäristövaikutusten arviointia ei ole lainkaan tehty, eikä sitä siis voida sen mukaan soveltaa tilanteeseen, jossa ympäristövaikutusten arvioinnissa on vain puutteita.

- 18 Pääasian valittajat tekivät tämän jälkeen Revision-valituksen Bundesverwaltungsgerichtiin (liittovaltion hallintotuomioistuin). Mainittu tuomioistuin pohtii, onko UmwRG:n 5 §:n 1 momentin tulkinta, siltä osin kuin sen mukaan UmwRG:tä ei sovelleta ennen 25.6.2005 aloitettuihin hallintomenettelyihin silloinkaan, kun kyseisten menettelyjen päätteeksi tehdyt päätökset on tehty kyseisen päivämäärän jälkeen, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, direktiivin 2003/35 mukainen, vaikka siinä päivämäärää 25.6.2005 pidetään sen 6 artiklan mukaan vain kyseisen direktiivin täytäntöönpanon määräajan päättymispäivänä.
- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy lisäksi, onko direktiivin 85/337 10 a artikla, jossa edellytetään oikeutta hakea muutosta päätöksiin, joita rasittaa menettelyvirhe, pantu oikein täytäntöön UmwRG:n 4 §:n 3 momentilla, jossa muutoksenhakuoikeus rajataan vain tilanteisiin, joissa ympäristövaikutusten arviointia ei ole lainkaan tehty. Lopuksi se kysyy, onko sellainen vakiintunut kansallinen oikeuskäytäntö kyseisen oikeuden kanssa sopusoinnussa, jonka mukaan henkilön, jota ympäristövaikutusten arvioinnin alainen hanke koskee, oikeuksia voidaan loukata vain, jos menettelyvirhe on syy-yhteydessä häneen kielteisesti vaikuttavan suunnitelman hyväksymisen lopputulokseen.
- 20 Tässä tilanteessa Bundesverwaltungsgericht päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiivin 2003/35] 6 artiklan ensimmäistä kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltiot ovat olleet velvollisia toteamaan, että [direktiivin 85/337] 10 a artiklan täytäntöön panemiseksi annettuja kansallisen oikeuden säännöksiä sovelletaan myös sellaisiin viranomaisten lupamenettelyihin, jotka on aloitettu ennen 25.6.2005 mutta joissa lupa on myönnetty vasta kyseisen ajankohdan jälkeen?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi:

Onko [direktiivin 85/337] 10 a artiklaa tulkittava siten, että jäsenvaltiot ovat olleet velvollisia ulottamaan [direktiivin 85/337] 10 a artiklan täytäntöön panemiseksi annettujen, päätökseen liittyvien menettelyjen laillisuuden riitauttamista koskevien kansallisen oikeuden säännösten sovellettavuuden myös ympäristövaikutusten arviointiin, joka tosin on tehty mutta joka on virheellinen?

3) Jos toiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi:

Onko tapauksissa, joissa jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä lähtökohtaisesti säädetään [direktiivin 85/337] 10 a artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan mukaisesti, että siihen yleisöön kuuluvien, jota asia koskee, mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi riippuu siitä, ovatko he vedonneet oikeudenloukkaukseen, tulkittava [direktiivin 85/337] 10 a artiklaa siten,

a) että kyseiseen direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluviin päätöksiin liittyvien menettelyjen laillisuuden riitauttaminen tuomioistuimessa voi menestyä ja johtaa päätöksen kumoamiseen vain, jos tapauksen olosuhteiden perusteella on olemassa konkreettinen mahdollisuus, että riitautettu päätös olisi ollut ilman menettelyvirhettä toisenlainen, ja jos menettelyvirhe olisi lisäksi vaikuttanut kantajan aineelliseen oikeusasemaan, vai

- b) että direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluviin päätöksiin liittyvillä menettelyvirheillä on oltava laajemmalle ulottuva merkitys riitautettaessa menettelyjen laillisuus tuomioistuimessa?

Jos edellä esitettyyn kysymykseen on vastattava b kohdassa tarkoitetulla tavalla:

Mitä sisällöllisiä vaatimuksia menettelyvirheille on asetettava, jotta ne voidaan ottaa huomioon kantajan hyväksi riitautettaessa päätökseen liittyvien menettelyjen laillisuus tuomioistuimessa?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 21 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään lähinnä, onko direktiiviä 2003/35, jolla direktiiviin 85/337 on lisätty 10 a artikla, tulkittava niin, että kun siinä säädetään, että se on pantava täytäntöön viimeistään 25.6.2005, kyseisen säännöksen täytäntöön panemiseksi annettuja kansallisen oikeuden säännöksiä on sovellettava myös ennen 25.6.2005 aloitettuihin hallinnollisiin lupamenettelyihin silloin, kun ne ovat johtaneet luvan myöntämiseen kyseisen päivän jälkeen.
- 22 On muistutettava, että lähtökohtaisesti uutta oikeussääntöä sovelletaan sen toimen voimaantulosta lukien, jossa siitä säädetään. Vaikka sitä ei sovelleta aikaisemman lainsäädännön soveltamisaikana syntyneisiin ja lopullisiksi tulleisiin oikeudellisiin tilanteisiin, sitä sovelletaan kuitenkin niiden tuleviin vaikutuksiin samoin kuin uusiin oikeudellisiin tilanteisiin (ks. vastaavasti asia C-428/08, Monsanto Technology, tuomio 6.7.2010, Kok., s. I-6765, 66 kohta). Toisin on vain – jollei oikeudellisten toimien taannehtivuuskiellon periaatteesta muuta johdu –, jos uuteen sääntöön liittyy erityisiä säännöksiä, joissa vahvistetaan ajallista soveltamista koskevat edellytykset (asia C-266/09, Stichting Natuur en Milieu ym., tuomio 16.12.2010, Kok., s. I-13119, 32 kohta).
- 23 Direktiiviin 2003/35 ei sisälly mitään erityissäännöksiä direktiivin 85/337 uuden 10 a artiklan ajallisen soveltamisen edellytyksistä.
- 24 On muistutettava myös siitä, että direktiivin 2003/35 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava voimaan kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 25.6.2005. Direktiivin 85/337 10 a artikla kuuluu niihin säännöksiin ja määräyksiin, jotka oli pantava täytäntöön kyseiseen päivään mennessä, ja mainitulla artiklalla laajennetaan niiden yleisöön kuuluvien, joita tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa direktiivissä tarkoitettut päätökset, toimet tai laiminlyönnit koskevat, muutoksenhakuoikeutta.
- 25 Unionin tuomioistuin on jo katsonut, että periaatetta, jonka mukaan hankkeista, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi, ei sovelleta silloin, kun hanketta koskeva lupahakemus on virallisesti jätetty ennen direktiivin 85/337 täytäntöönpanon määräajan päättymistä (asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995, Kok., s. I-2189, 29 ja 32 kohta; asia C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, tuomio 18.6.1998, Kok., s. I-3923, 23 kohta ja asia C-416/10, Križan ym., tuomio 15.1.2013, 94 kohta).
- 26 Tätä direktiiviä nimittäin sovelletaan useimmiten tietyn merkityksen omaaviin hankkeisiin, joiden toteuttaminen kestää usein pitkään. Näin ollen ei ole asianmukaista, että menettelyt, jotka jo kansallisestikin ovat monitahoisia, vaikeutuvat ja viivästyvät sen vuoksi, että niille on kyseisessä

direktiivissä asetettu erityisiä edellytyksiä, ja että näin vaikutetaan jo syntyneisiin tilanteisiin (em. asia Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, tuomion 24 kohta ja em. asia Križan ym., tuomion 95 kohta).

- 27 Mainitun direktiivin 10 a artiklasta johtuvia uusia vaatimuksia ei kuitenkaan voida sellaisinaan pitää samassa määrin hallinnollisia menettelyjä vaikeuttavina ja viivästävinä kuin sitä, että hankkeiden ympäristövaikutukset on arvioitava. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 59 kohdassa nimittäin huomauttanut, pääasiassa kyseessä olevalla sääntelyllä ei aseteta tällaisia edellytyksiä vaan parannetaan mahdollisuuksia turvautua muutoksenhakumenettelyyn. Vaikka sillä yleisöllä, jota kyseisiin hankkeisiin liittyvät toimet tai laiminlyönnit koskevat, olevan muutoksenhakuoikeuden laajentaminen lisäisi kyseisten hankkeiden kannalta oikeudenkäyntimenettelyjen riskiä, mainitun olemassa olevan riskin lisäyksen ei voida katsoa vaikuttavan jo syntyneeseen tilanteeseen.
- 28 Vaikka ei voidakaan sulkea pois sitä, että mainitusta laajentamisesta käytännössä seuraisi se, että kyseisten hankkeiden toteuttaminen viivästyy, mainitunlainen haitta liittyy väistämättä direktiivin 85/337 säännösten alaan kuuluvien päätösten, tointen ja laiminlyöntien laillisuuden valvontaan, johon unionin lainsäätäjä on Århusin yleissopimuksen tavoitteiden mukaisesti halunnut ottaa mukaan ne yleisöön, jota asia koskee, kuuluvat, joiden etua asia riittävästi koskee tai jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jotta ympäristön laadun säilyttämistä, suojelua ja parantamista sekä ihmisten terveyden suojelua edistettäisiin.
- 29 Kun mainitut tavoitteet otetaan huomioon, edellisessä kohdassa mainittu haitta ei voi oikeuttaa sitä, että direktiivillä 2003/35 lisätyn 10 a artiklan säännöksiltä vietäisiin niiden tehokas vaikutus tilanteissa, jotka ovat meneillään päivänä, johon mennessä kyseinen direktiivi on pantava täytäntöön, kun kyseiset tilanteet ovat johtaneet luvan myöntämiseen kyseisen päivän jälkeen.
- 30 Näin ollen on niin, että vaikka jäsenvaltioilla on menettelyllisen itsemääräämisoikeuden perusteella harkintavaltaa direktiivin 85/337 10 a artiklan täytäntöönpanossa edellyttäen, että vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita noudatetaan (asia C-182/10, Solvay ym., tuomio 16.2.2012, 47 kohta), ne eivät kuitenkaan voi soveltaa mainittua artiklaa vain 25.6.2005 jälkeen vireille pantuihin hallinnollisiin lupamenettelyihin.
- 31 Edellä esitetystä seuraa, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiiviä 2003/35, jolla direktiiviin 85/337 on lisätty 10 a artikla, on tulkittava niin, että kun siinä säädetään, että mainittu direktiivi on pantava täytäntöön viimeistään 25.6.2005, kyseisen artiklan täytäntöön panemiseksi annettuja kansallisen oikeuden säännöksiä on sovellettava myös ennen 25.6.2005 aloitettuihin hallinnollisiin lupamenettelyihin silloin, kun ne ovat johtaneet luvan myöntämiseen kyseisen päivän jälkeen.

Toinen kysymys

- 32 Kun ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus otetaan huomioon, on tutkittava toinen kysymys, jolla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään lähinnä, onko direktiivin 85/337 10 a artiklaa tulkittava niin, että se on esteenä sille, että jäsenvaltiot rajaavat kyseisen artiklan täytäntöönpanosäännösten soveltamisen vain tilanteeseen, jossa päätöksen laillisuus riitautetaan sen vuoksi, ettei ympäristövaikutusten arviointia ole tehty, laajentamatta sitä koskemaan tilannetta, jossa mainittu arviointi on tehty mutta se on virheellinen.

Toisen kysymyksen tutkittavaksi ottaminen

- 33 Irlanti väittää, että mainittu kysymys on jätettävä tutkimatta sen vuoksi, että esitetty ongelma on luonteeltaan hypoteettinen, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole täsmentänyt, millaiset ympäristövaikutusten arvioinnin virheet ovat kyseessä nyt käsiteltävässä asiassa.

- 34 Kuten julkisasiamies on kuitenkin todennut ratkaisuehdotuksensa 45 kohdassa, kyseisessä kansallisessa oikeudessa ei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan säädetä mistään direktiivissä 85/337 tarkoitetun kaltaisen päätöksen kumoamista koskevasta oikeudesta silloin, kun ympäristövaikutusten arviointi on suoritettu, olipa menettelyvirhe, johon vedotaan, mikä hyvänsä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo kuitenkin esiin, että jos kyseisen direktiivin 10 a artiklaa olisi tulkittava niin, että mainitunlaisia menettelyvirheitä voitaisiin valvoa kyseistä direktiiviä sovellettaessa, sen olisi kumottava muutoksenhakutuomioistuimen tuomio ja palautettava pääasia uudelleen ratkaistavaksi, koska pääasian valittajat väittävät nimenomaan, että hallinnollisessa menettelyssä on mainitunlaisia virheitä.
- 35 Näin ollen on todettava, että toiseen kysymykseen annettava vastaus on hyödyllinen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan riidan ratkaisussa ja että mainittu kysymys on näin ollen otettava tutkittavaksi.

Pääasia

- 36 Kun direktiivin 85/337 10 a artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään, että kyseisessä artiklassa tarkoitettujen päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus on voitava saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, siinä ei mitenkään rajoiteta perusteita, joihin tällaisen kanteen tueksi voidaan vedota (asia C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, tuomio 12.5.2011, Kok., s. I-3673, 37 kohta).
- 37 Kyseisen säännöksen kansallisten täytäntöönpanosäännösten soveltaminen ei siis voi rajoittua vain tapaukseen, jossa laillisuuden riitauttaminen perustuu siihen, ettei ympäristövaikutusten arviointia ole tehty. Mainitun soveltamisen sulkeminen pois tilanteessa, jossa ympäristövaikutusten arviointi on tehty mutta siinä on ehkä vakaviakin virheitä, veisi yleisön osallistumista koskevilta direktiivin 85/337 säännöksiltä keskeisiltä osin niiden tehokkaan vaikutuksen. Mainitunlainen poissulkeminen olisi näin ollen sen mainitun direktiivin 10 a artiklassa tarkoitetun tavoitteen vastaista, jonka mukaan tarkoituksena on taata laaja mahdollisuus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa.
- 38 Näin ollen toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 85/337 10 a artiklaa on tulkittava niin, että se on esteenä sille, että jäsenvaltiot rajaavat kyseisen artiklan täytäntöönpanosäännösten soveltamisen vain tilanteeseen, jossa päätöksen laillisuus riitautetaan sen vuoksi, ettei ympäristövaikutusten arviointia ole tehty, laajentamatta sitä koskemaan tilannetta, jossa mainittu arviointi on tehty mutta se on virheellinen.

Kolmas kysymys

- 39 Kun otetaan huomioon toiseen kysymykseen annettu vastaus, on tutkittava kolmas kysymys, jolla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään lähinnä, onko direktiivin 85/337 10 a artiklaa tulkittava niin, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle oikeuskäytännölle, jossa kanteen tutkittavaksi ottamisen kumulatiiviseksi edellytyksiksi asetetaan se, että kantaja osoittaa, että hänen mainitussa artiklassa tarkoitettua oikeuttaan on loukattu, perustelee sen, että menettelyvirhe, johon hän vetoaa, on sellainen, että kun otetaan huomioon käsiteltävän asian olosuhteet, on mahdollista, että riidanalainen päätös olisi ollut erilainen, jos mainittua virhettä ei olisi ollut, ja että virhe on vaikuttanut aineelliseen oikeusasemaan.

Kolmannen kysymyksen tutkittavaksi ottaminen

- 40 Irlanti väittää tämän tuomion 33 kohdassa esitetystä syystä, että kolmas kysymys on luonteeltaan hypoteettinen eikä sitä näin ollen voida ottaa tutkittavaksi.

41 Bundesverwaltungsgerichtin antamista täsmennyksistä ilmenee kuitenkin, että kun se palauttaa asian kansalliseen muutoksenhakutuomioistuimeen, sen on sitovasti ilmoitettava, onko kolmannessa kysymyksessä esiin tuoduissa kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksissä pitäydyttävä vai ei. Unionin tuomioistuimelta odotettu vastaus, joka vaikuttaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan riidan ratkaisuun, on siis hyödyllinen. Kysymys on siis otettava tutkittavaksi.

Pääasia

42 Siihen kysymykseen vastaamiseksi, ovatko kansallisessa oikeuskäytännössä sovelletun kaltaiset kanteiden tutkittavaksi ottamista koskevat kumulatiiviset kriteerit direktiivin 85/337 10 a artiklan perustuvien uusien vaatimusten mukaisia, on muistutettava siitä, että kyseiseen artiklaan sisältyy tutkittavaksi ottamisen edellytysten osalta kaksi mahdollisuutta, eli kanteen tutkittavaksi ottaminen voi perustua ”riittävään etuun” tai siihen, että kantaja vetoaa ”oikeuden heikentymiseen”, sen mukaan, kumpaan edellytykseen kansallisessa lainsäädännössä viitataan (ks. vastaavasti em. asia Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, tuomion 38 kohta).

43 Direktiivin 85/337 10 a artiklan kolmannen kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että jäsenvaltioiden on määriteltävä, mikä muodostaa oikeuden heikentymisen, tavoitteenaan antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus (em. asia Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, tuomion 39 kohta).

44 Sitä, ovatko ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esiin tuomat kriteerit, joiden avulla kyseisen kansallisen oikeuden mukaan ratkaistaan se oikeuden heikentyminen, jota edellytetään, jotta kanne otettaisiin tutkittavaksi, unionin oikeuden mukaisia, on siis arvioitava suhteessa tähän tavoitteeseen.

45 Silloin, kun unionin oikeudessa ei ole annettu alaa koskevia sääntöjä, kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet, ja kuten tämän tuomion 30 kohdassa on muistutettu, nämä menettelysäännöt eivät vastaavuusperiaatteen mukaan saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia luonteeltaan jäsenvaltion sisäisiä oikeussuojakeinoja, eivätkä ne tehokkuusperiaatteen mukaan saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (em. asia Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, tuomion 43 kohta).

46 Vaikka jäsenvaltioiden on näin ollen direktiivin 85/337 10 a artiklassa tarkoitetuissa rajoissa, jos niillä on tämäntyyppinen oikeusjärjestys, kuten on nyt käsiteltävässä asiassa, määriteltävä, mitkä ovat ne oikeudet, joiden loukkaamisen perusteella voi syntyä oikeus turvautua oikeussuojakeinoihin ympäristöasioissa, niiden tätä tarkoitusta varten määrittämistä kriteereistä ei saa seurata se, että kyseiseen direktiiviin, jonka tavoitteena on antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa, jotta ympäristön laadun säilyttämistä, suojelua ja parantamista sekä ihmisten terveyden suojelua edistettäisiin, perustuvien oikeuksien käyttämisestä tulee käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.

47 Nyt käsiteltävässä asiassa – ja kun on kyse ensinnäkin sellaiseen syy-yhteyteen perustuvasta kriteeristä, jonka on oltava olemassa sen menettelyvirheen, johon vedotaan, ja riidanalaisen lopullisen päätöksen sisällön välillä (jäljempänä syy-yhteyttä koskeva kriteeri) – on todettava, että edellyttäessään, että jäsenvaltiot huolehtivat siitä, että yleisöön, jota asia koskee, kuuluvilla on mahdollisuus riitauttaa direktiiviin 85/337 sisältyvien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus, unionin lainsäätäjät ei ole, kuten tämän tuomion 36 kohdassa on muistutettu, mitenkään rajoittanut perusteita, joihin kanteen tueksi

voidaan vedota. Sillä ei missään tapauksessa ole ollut aikomusta sitoa mahdollisuutta vedota menettelyvirheeseen siihen edellytykseen, että virheellä on vaikutusta riidanalaisen lopullisen päätöksen sisältöön.

- 48 Muutoinkin on todettava, että koska kyseisen direktiivin tavoitteena on muun muassa antaa menettelylliset takeet, jotka mahdollistavat erityisesti sen, että yleisö saa paremmin tietoa ja voi paremmin osallistua sellaisten julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointiin, joilla saattaa olla huomattava vaikutus kyseiseen ympäristöön, menettelysääntöjen noudattamisen valvonnalla on mainitulla alalla erityisen suuri merkitys. Sen tavoitteen, jonka mukaan yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa, mukaisesti yleisön on siis voitava lähtökohtaisesti vedota mainitussa direktiivissä tarkoitettujen päätösten laillisuuden riitauttamiseksi nostamansa kanteen tueksi mihin hyvänsä menettelyvirheeseen.
- 49 Ei kuitenkaan voida kiistää sitä, että kaikilla menettelyvirheillä ei välttämättä ole vaikutusta mainitunlaisen päätöksen sisältöön ja että niiden ei siinä tapauksessa voida katsoa loukkaavan sen oikeuksia, joka niihin vetoaa. Mainitunlaisessa tilanteessa ei ole selvää, että direktiivin 85/337 tavoitteen, joka on antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa, saavuttaminen vaarantuisi, jos jäsenvaltion oikeudessa katsottaisiin, että kantajan, joka tukeutuu mainitunlaiseen virheeseen, oikeuksia ei voida katsoa loukatun ja ettei hän siis voi riitauttaa mainitunlaista päätöstä.
- 50 Tässä yhteydessä on muistutettava, että kyseisen direktiivin 10 a artiklassa jäsenvaltioille jätetään huomattavaa liikkumavaraa, kun ne määrittelevät oikeuden loukkaamisen (ks. vastaavasti em. asia Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, tuomion 55 kohta).
- 51 Näin ollen voitaisiin hyväksyä se, ettei kansallisessa oikeudessa tunnusteta mainitun direktiivin 10 a artiklan b alakohdassa tarkoitettua oikeuden heikentymistä, jos osoitetaan, että käsiteltävän asian olosuhteissa on mahdollista, ettei riidanalainen päätös olisi ollut erilainen ilman menettelyvirhettä, johon on vedottu.
- 52 Pääasiaan sovellettavasta kansallisesta oikeudesta ilmenee kuitenkin, että oikeuden heikentymisen osoittamiseksi kantajan on yleensä perusteltava se, että käsiteltävän asian olosuhteiden vuoksi on mahdollista, että riidanalainen päätös olisi ollut erilainen ilman menettelyvirhettä, johon on vedottu. Mainittu kantajalle asetettu käännetty todistustaakka syy-yhteyttä koskevaa kriteeriä sovellettaessa on kuitenkin omiaan tekemään direktiivillä 85/337 hänelle annettujen oikeuksien käyttämisestä suhteettoman vaikeaa, kun otetaan huomioon muun muassa kyseessä olevien menettelyjen monitahoisuus ja ympäristövaikutusten arvioinnin teknisyyt.
- 53 Näin ollen kyseisen direktiivin 10 a artiklaan perustuvat uudet edellytykset merkitsevät, että oikeuden heikentyminen voidaan jättää huomiotta vain, jos mainitussa artiklassa tarkoitettu tuomioistuin tai elin pystyy asettamatta kantajalle tältä osin minkäänlaista todistustaakkaa katsomaan syy-yhteyttä koskevan kriteerin suhteen tarvittaessa urakoitsijan tai toimivaltaisten viranomaisten toimittamien todisteiden tai yleisemmin koko niille esitetyn asiakirja-aineiston perusteella, ettei riidanalainen päätös olisi ollut erilainen ilman menettelyvirhettä, johon mainittu kantaja vetoaa.
- 54 Mainitussa arvioinnissa kyseisen tuomioistuimen tai elimen on otettava huomioon muun muassa sen virheen vakavuusaste, johon vedotaan, ja tältä osin erityisesti tarkastettava, onko se vienyt yleisöltä, jota asia koskee, jonkin niistä takeista, joista on säädetty, jotta se direktiivin 85/337 tavoitteiden mukaisesti saisi tietoa ja voisi osallistua päätöksentekomenettelyyn.

- 55 Toiseksi kriteeristä, joka koskee kantajan aineellisen oikeusaseman heikentämistä, on todettava, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ole itse esittänyt mitään täsmennyksiä sen tunnusmerkeistä eikä mikään ennakkoratkaisupyynnön perusteluista mahdollista sitä, että unionin tuomioistuin voisi määrittää, onko kyseisen kriteerin tutkimisesta hyötyä pääasian ratkaisussa.
- 56 Näin ollen unionin tuomioistuimen ei tässä tilanteessa ole syytä lausua siitä, onko mainittu kriteeri unionin oikeuden vastainen.
- 57 Tästä seuraa, että kolmanteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 85/337 10 a artiklan b alakohtaa on tulkittava niin, ettei se ole esteenä sellaiselle kansalliselle oikeuskäytännölle, jonka mukaan kyse ei ole mainitussa artiklassa tarkoitettusta oikeudenloukkauksesta, jos on osoitettu, että kun otetaan huomioon käsiteltävän asian olosuhteet, on mahdollista, että riidanalainen päätös ei olisi ollut erilainen, jos menettelyvirhettä, johon muutoksenhakija vetoaa, ei olisi ollut. Näin voi kuitenkin olla vain sillä edellytyksellä, että tuomioistuin tai elin, jonka käsiteltäväksi muutoksenhaku on saatettu, ei aseta tältä osin mitään todistustaakkaa muutoksenhakijalle ja ratkaisee asian tarvittaessa urakoitsijan tai toimivaltaisten viranomaisten toimittamien todisteiden tai yleisemmin koko sille esitetyn asiakirja-aineiston perusteella sekä ottaa huomioon sen virheen vakavuusasteen, johon vedotaan, ja tarkastaa tältä osin erityisesti, onko se vienyt yleisöltä, jota asia koskee, jonkin niistä takeista, joista on säädetty, jotta se direktiivin 85/337 tavoitteiden mukaisesti saisi tietoa ja voisi osallistua päätöksentekomenettelyyn.

Oikeudenkäyntikulut

- 58 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:

- 1) **Kun yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta 26.5.2003 annettussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/35/EY, jolla tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettuun neuvoston direktiiviin 85/337/ETY on lisätty 10 a artikla, säädetään, että mainittu direktiivi on pantava täytäntöön viimeistään 25.6.2005, sitä on tulkittava niin, että kyseisen artiklan täytäntöön panemiseksi annettuja kansallisen oikeuden säännöksiä on sovellettava myös ennen 25.6.2005 aloitettuihin hallinnollisiin lupamenettelyihin silloin, kun ne ovat johtaneet luvan myöntämiseen kyseisen päivän jälkeen.**
- 2) **Direktiivin 85/337, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/35, 10 a artiklaa on tulkittava niin, että se on esteenä sille, että jäsenvaltiot rajaavat kyseisen artiklan täytäntöönpanosäännösten soveltamisen vain tilanteeseen, jossa päätöksen laillisuus riitautetaan sen vuoksi, ettei ympäristövaikutusten arviointia ole tehty, laajentamatta sitä koskemaan tilannetta, jossa mainittu arviointi on tehty mutta se on virheellinen.**
- 3) **Direktiivin 85/337, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/35, 10 a artiklan b alakohtaa on tulkittava niin, ettei se ole esteenä sellaiselle kansalliselle oikeuskäytännölle, jonka mukaan kyse ei ole mainitussa artiklassa tarkoitettusta oikeudenloukkauksesta, jos on osoitettu, että kun otetaan huomioon käsiteltävän asian olosuhteet, on mahdollista, että riidanalainen päätös ei olisi ollut erilainen, jos menettelyvirhettä, johon muutoksenhakija**

vetoaa, ei olisi ollut. Näin voi kuitenkin olla vain sillä edellytyksellä, että tuomioistuin tai elin, jonka käsiteltäväksi muutoksenhaku on saatettu, ei aseta tältä osin mitään todistustaakkaa muutoksenhakijalle ja ratkaisee asian tarvittaessa urakoitsijan tai toimivaltaisten viranomaisten toimittamien todisteiden tai yleisemmin koko sille esitetyn asiakirja-aineiston perusteella sekä ottaa huomioon sen virheen vakavuusasteen, johon vedotaan, ja tarkastaa tältä osin erityisesti, onko se vienyt yleisöltä, jota asia koskee, jonkin niistä takeista, joista on säädetty, jotta se direktiivin 85/337 tavoitteiden mukaisesti saisi tietoa ja voisi osallistua päätöksentekomenettelyyn.

Allekirjoitukset