



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
19 päivänä lokakuuta 2017¹

Asia C-470/16

**North East Pylon Pressure Campaign Limited ja
Maura Sheehy
vastaan**

**An Bord Pleanála,
Minister for Communications, Climate Action and Environment, Irlanti, ja
Attorney General, Irlanti,
EirGrid Plc:n osallistuessa asian käsittelyyn**

(Ennakkoratkaisupyyntö – High Court (Irlanti))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivin 2011/92/EU 11 artiklan 2 ja 4 kohta – Päätökset, toimet tai laiminlyönnit – Tuomioistuinmenettelyt, jotka eivät saa olla ”niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle” – Kanteen tutkimatta jättäminen ennen aikaisena – Unionin oikeuteen perustuvat ja unionin oikeuteen perustumattomat tuomioistuinmenettelyn osatekijät – Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen välitön sovellettavuus

I. Johdanto

1. EirGrid Plc (jäljempänä EirGrid) on Irlannin valtion omistama sähkösiirtoverkon haltija. Sen suunnitelmana on rakentaa sähköverkkojen yhteenliitöntä Pohjois-Irlannin ja Irlannin tasavallan välillä. North East Pylon Pressure Campaign Ltd (NEPPC) ja Maura Sheehy (jäljempänä hakijat) pitävät lupamenettelyä puutteellisena. Ne ovat hakeneet lupaa nostaa kanne tuomioistuimessa, mikä on ensimmäinen vaihe kaksivaiheisessa tuomioistuinmenettelyssä. Useita päiviä kestäneen suullisen käsittelyn jälkeen High Court (Irlanti) katsoi, että hakemus oli ennen aikainen, eikä se antanut lupaa kanteen nostamiseen.

2. Kyseisen ratkaisun perusteella esittämässään oikeudenkäyntikuluja koskevassa vaatimuksessa asian voittaneet asianosaiset (An Bord Pleanála, Minister for Communications, Climate Action and Environment ja Attorney General) väittivät, että niiden oikeudenkäyntikulut on korvattava. Asian hävinneet osapuolet eli hakijat esittivät saman väitteen. Hakijat vetosivat siihen, että asiassa on sovellettava direktiivin 2011/92/EU² (jäljempänä direktiivi) 11 artiklan 4 kohdan sääntöä, jonka mukaan tiettyjä oikeussuojakeinoja käsittävät menettelyt eivät saa olla niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle.

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2012, L 26, s. 1).

3. High Court (Irlanti) pitää epäselvänä, onko sääntöä, jonka mukaan menettely ”ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle”, sovellettava sen käsiteltävänä olevan kaltaiseen kanteen nostamista koskevaan lupamenettelyyn, jossa luvan myöntäminen määräytyy tapauskohtaisesti. Se pyytää unionin tuomioistuinta selventämään direktiivin 11 artiklaa, johon sääntö sisältyy. Lisäksi se pyytää selvennystä Århusin yleissopimuksen³ (jäljempänä yleissopimus) 9 artiklan 3 kappaleen sovellettavuudesta.

II. Asiaa koskevat oikeussäännöt

A. Kansainvälinen oikeus

1. Århusin yleissopimus (jäljempänä myös yleissopimus)

4. Yleissopimuksen 9 artiklassa määrätään seuraavaa:

” –

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

– –

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. – –

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.

4. Tämän artiklan 1 kappaleen lisäksi ja sen soveltamista rajoittamatta tämän artiklan 1, 2 ja 3 kappaleessa tarkoitettujen menettelyiden tulee olla riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja, joihin sisältyy tarvittaessa väliaikaiset turvaamistoimenpiteet, ja niiden tulee olla oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja nopeita, eivätkä ne saa olla niin kalliita, että se olisi este menettelyyn osallistumiselle. – –”

³ Århusissa 25.6.1998 tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty YK:n Euroopan talouskomission yleissopimus.

B. Unionin oikeus

1. Århusin yleissopimuksen tekemistä koskeva päätös

5. Euroopan yhteisö hyväksyi Århusin yleissopimuksen päätöksen 2005/370/EY⁴ 1 artiklalla.

2. Julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia koskeva direktiivi 2011/92

6. Direktiivin 2011/92 11 artiklassa säädetään riitauttamismahdollisuudesta seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluville, jota asia koskee – –

– –

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

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

– –

4. Tämän artiklan säännökset eivät estä mahdollisuutta, että hallinnollinen viranomainen alustavasti tutkii asian uudelleen, eivätkä ne vaikuta vaatimukseen hallinnollisten muutoksenhakumenettelyjen loppuunsaattamisesta, ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimen tutkittavaksi, silloin kun kansallisessa lainsäädännössä on tällainen vaatimus.

Kyseisen menettelyn on oltava oikeudenmukainen, tasapuolinen ja nopea, eikä se saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle.”

3. Asetus (EU) N:o 347/2013

7. Asetuksessa (EU) N:o 347/2013⁵ vahvistetaan sen 1 artiklan mukaisesti ”suuntaviivat – – Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien ensisijaisten käytävien ja alueiden – – viiveetöntä kehittämistä ja yhteentoimivuutta varten”.

8. Asetuksen 8 artiklassa, jonka otsikkona on ”Lupaprosessin järjestäminen”, edellytetään jäsenvaltioiden nimeävän ”yhden kansallisen toimivaltaisen viranomaisen, joka on vastuussa yhteistä etua koskevien hankkeiden lupaprosessin helpottamisesta ja koordinoinnista”.

4 Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehty neuvoston päätös (EUVL 2005, L 124, s. 1).

5 Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja päätöksen N:o 1364/2006/EY kumoamisesta sekä asetusten (EY) N:o 713/2009, (EY) N:o 714/2009 ja (EY) N:o 715/2009 muuttamisesta 17.4.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EUVL 2013, L 115, s. 39).

C. Irlannin oikeus

1. Vuoden 2000 kaavoitus- ja maankäyttölaki (*Planning and Development Act 2000*)

9. Kaavoitus- ja maankäyttölain (*Planning and Development Act*), sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä PDA),⁶ 50B §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Tätä pykälää sovelletaan seuraaviin menettelyihin:

- (a) High Courtissa vireille saatettuihin judicial review -menettelyihin tai kanteen nostamista koskeviin lupamenettelyihin, jotka koskevat
 - (i) mitä tahansa tehtyä tai väitetysti tehtyä päätöstä,
 - (ii) mitä tahansa toteutettua tai väitetysti toteutettua toimea tai
 - (iii) mitä tahansa sellaisen laissa säädetyn toimen laiminlyöntiä, jolla pannaan täytäntöön

[muun muassa] direktiivin [85/337/ETY]⁷ säännös, johon 10a §:ää – – sovelletaan.”

10. Kyseisen 50B §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tuomioistuin voi niin aiheelliseksi harkitessaan velvoittaa asianosaisen korvaamaan kulut menettelyssä, johon tätä pykälää sovelletaan,

- (a) jos tuomioistuin katsoo, että asianosaisen kanne tai vastakanne on tarpeeton tai nostettu kiusantekotarkoituksessa,
- (b) sen tavan vuoksi, jolla asianosainen on toiminut menettelyssä, tai
- (c) jos asianosainen on syylistynyt oikeuden halventamiseen.”

11. PDA:n 50B §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Edellä 2 momentti ei vaikuta tuomioistuimen oikeuteen määrätä asianosaisen kuluja korvattavaksi poikkeuksellisen merkittävässä yleiseen etuun liittyvässä asiassa, jos kulujen korvaaminen on oikeudenmukaista asian erityispiirteiden vuoksi.”

6 Vuoden 2000 kaavoitus- ja maankäyttölaki (*Planning and Development Act 2000*), jolla tarkistetaan ja yhteensovitetään kaavoitus- ja maankäyttölainsäädäntöä kumoamalla ja muuttamalla vuosien 1963–1999 paikallishallintolakeja (kaavoitus- ja maankäyttö) (*Local Government (Planning and Development) Acts*); varmistetaan yleisen edun vuoksi asianmukainen kaavoitus ja kestävä kehitys, mukaan lukien asuntotarjonta; säädetään tapahtumien luvanvaraisuudesta ja huvipuistojen valvonnasta; muutetaan vuoden 1992 ympäristövirastoa koskeva laki (*Environmental Protection Agency Act*), vuoden 1993 tielaki (*Roads Act*), vuoden 1996 jätehuoltolaki (*Waste Management Act*) ja tietyt muut säädökset sekä säädetään niihin liittyvistä asioista, 28.8.2000, nro 30.

7 Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1985, L 175, s. 40). Ks. myös 31 kohta.

2. Vuoden 2011 ympäristölaki (erinäiset säännökset) (Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011)

12. Vuoden 2011 ympäristölain (erinäiset säännökset) (Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011, jäljempänä vuoden 2011 ympäristölaki)⁸ 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(3) Tuomioistuin voi niin aiheelliseksi harkitessaan velvoittaa asianosaisen korvaamaan kulut menettelyssä, johon tätä pykälää sovelletaan,

- (a) jos tuomioistuin katsoo, että asianosaisen kanne tai vastakanne on tarpeeton tai nostettu kiusantekotarkoituksessa,
- (b) sen tavan vuoksi, jolla asianosainen on toiminut menettelyssä, tai
- (c) jos asianosainen on syylistynyt oikeuden halventamiseen.

(4) Edellä 1 momentti ei vaikuta tuomioistuimen oikeuteen määrätä asianosaisen kuluja korvattavaksi poikkeuksellisen merkittävässä yleiseen etuun liittyvässä asiassa, jos kulujen korvaaminen on oikeudenmukaista asian erityispiirteiden vuoksi.”

13. Vuoden 2011 ympäristölain 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Edellä olevaa 3 §:ää sovelletaan muihin kuin 3 momentissa tarkoitettuihin siviilioikeudellisiin menettelyihin, jotka henkilö on saattanut vireille ja –

- (a) joilla pyritään varmistamaan sellaisen lakiin perustuvan vaatimuksen, edellytyksen tai muun vaatimuksen noudattaminen tai täytäntöönpano, joka koskee 4 momentissa tarkoitettua lisenssiä, lupaa, suostumusta, vuokrasopimusta tai hyväksyntää, tai
- (b) jotka koskevat tällaisen lisenssin, luvan, suostumuksen, vuokrasopimuksen tai hyväksynnän rikkomista tai laiminlyöntiä,

kun laiminlyönti varmistaa tällaisen a kohdassa tarkoitettun lakiin perustuvan vaatimuksen, edellytyksen tai muun vaatimuksen noudattaminen tai täytäntöönpano tai b kohdassa tarkoitettu rikkominen tai laiminlyönti on aiheuttanut, aiheuttaa tai todennäköisesti aiheuttaa vahinkoa ympäristölle

– –”

14. Vuoden 2011 ympäristölain 8 §:ssä veloitetaan tuomioistuimet ottamaan yleissopimus oikeudellisesti huomioon.

III. Tosiseikat, menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

15. Vuonna 2014 EirGrid ehdotti Irlannin ja Pohjois-Irlannin sähköverkkojen yhteenliittämää koskevaa hanketta (jäljempänä yhteenliittämähänke). Yhteenliittämähänke on asetuksessa N:o 347/2013 tarkoitettu yhteistä etua koskeva hanke.

⁸ Vuoden 2011 ympäristölaki (erinäiset säännökset) (Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011), jolla muutetaan ja laajennetaan vuoden 1987 ilmansaasteita koskevaa lakia (Air Pollution Act), vuoden 1992 ympäristövirastoa koskevaa lakia (Environmental Protection Agency Act), vuoden 1996 jätehuoltolakia (Waste Management Act) ja vuoden 1997 tiedonvapauslakia (Freedom of Information Act); säädetään tiettyjen menettelyjen kuluista; pannaan täytäntöön Århusissa, Tanskassa, 25.6.1998 tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen tietyt määräykset ja veloitetaan tuomioistuimet ottamaan ne oikeudellisesti huomioon; muutetaan vuoden 2000 kaavoitus- ja maankäyttölaki (Planning and Development Act), vuoden 1998 paikallishallintolaki (Local Government Act), vuoden 2001 paikallishallintolaki (Local Government Act) ja vuoden 2003 virallisia kieliä koskeva laki (Official Languages Act) sekä säädetään niihin liittyvistä asioista.

16. Irlannissa asetuksen N:o 347/2013 8 artiklan mukaan nimetty elin on An Bord Pleanála, Irlannin kaavoitusasioiden valituslautakunta (jäljempänä valituslautakunta). Sellaisena valituslautakunta vastaa yhteenliittämähanketta koskevan lupamenettelyn helpottamisesta ja koordinoinnista.

17. Irlannin kaavoitusasioiden valituslautakuntana se on myös kyseisen hankkeen luvan hyväksymisestä vastaava elin. Valituslautakunta järjesti EirGridin esittämän virallisen lupahakemuksen ja sen toimittaman ympäristövaikutusten arvioinnin perusteella suullisen käsittelyn 7.3.2016.

A. Kanteen nostamista koskeva lupahakemus: ensimmäinen vaihe kaksivaiheisessa tuomioistuimenmenettelyssä

18. NEPPC on ympäristönsuojelua edistävä kansalaisjärjestö. Se edustaa hyvin monia asianomaisia osapuolia ja paikallisia maanomistajia, joista yksi on Maura Sheehy.

19. Hieman ennen suullista käsittelyä, 4.3.2016, NEPPC ja Maura Sheehy yrittivät riitauttaa hanketta koskevan lupamenettelyn pyrkimällä erityisesti estämään suullisen käsittelyn pitämisen. Tämä tapahtui hakemalla lupaa kanteen nostamiseen ja turvaamistoimea. Asiassa esitettiin 16 vaatimusta 46 perusteella, ja niihin sisältyi seuraavaa: hanketta koskevan lupamenettelyn, erityisesti PDA:n nojalla esitetyn hyväksymishakemuksen, osittainen pätemättömyys ja ilmoitus siitä, että valituslautakunnan nimeäminen toimivaltaiseksi viranomaiseksi oli lainvastainen.

20. Turvaamistoimihakemus hylättiin. Valituslautakunnassa pidettiin suullinen käsittely 7.3.2016 suunnitellun mukaisesti. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin käsitteli kanteen nostamista koskevan lupahakemuksen.

21. Asiaa käsitellyt tuomari antoi hakijoille luvan lisätä asian vastapuoliksi Minister for Communications, Energy and Natural Resourcesin (nykyään Minister for Communications, Climate Action and Environment) (joka oli nimennyt valituslautakunnan asetuksen N:o 347/2013 mukaiseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi) (jäljempänä ministeri) ja Attorney Generalin. Ne saivat myös kehittää ja muuttaa kannettaan siltä osin kuin se koskee valituslautakunnan nimeämistä toimivaltaiseksi viranomaiseksi. EirGrid osallistui asian käsittelyyn.

22. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan vastapuolet ovat vedonneet siihen, että kanne oli enneaikainen, mutta myös siihen, että se oli nostettu liian myöhään.

23. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kieltäytyi myöntämästä lupaa kanteen nostamiseen 12.5.2016 eli sen jälkeen, kun kanteen nostamista koskevaa lupahakemusta oli käsitelty suullisesti neljän päivän ajan, koska kanne oli enneaikainen.

B. Oikeudenkäyntikuluja koskevat vaatimukset

24. Asiassa pidettiin vielä kaksi istuntopäivää, joihin osallistui neljä erillistä oikeudellista asiantuntijaryhmää ja joiden aikana käsiteltiin 513 000 euron suuruisia oikeudenkäyntikuluja. Kaikki asian voittaneet asianosaiset vaativat hakijoita korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Hakijat taas vaativat muita osapuolia korvaamaan niiden oikeudenkäyntikulut ja väittivät, että oikeudenkäyntikulujen osalta pitäisi noudattaa direktiivin 11 artiklan sääntöä, jonka mukaan menettely ”ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle” (jäljempänä kalleussääntö).

25. High Court (Irlanti) päätti oikeudenkäyntikuluja koskevan vaatimuksen yhteydessä lykätä asian käsittelyä ja esittää 29.7.2016 tekemällään päätöksellä unionin tuomioistuimelle seuraavat seitsemän kysymystä:

- ”1) Kun on kyseessä kansallinen oikeudellinen järjestelmä, jossa lainsäätävä ei ole nimenomaisesti ja ehdottomasti todennut, missä menettelyn vaiheessa päätös on riitautettava, ja kun tuomioistuimen on tehtävä ratkaisu kunkin kanteen osalta tapauskohtaisesti oikeuskäytäntöön perustuvien sääntöjen (common law rules) mukaisesti, sovelletaanko direktiivin 2011/92/EU 11 artiklan 4 kohdan mukaista oikeutta menettelyyn, joka ’ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle’, kansallisessa tuomioistuimessa käytävään menettelyyn, jossa ratkaistaan, onko kyseessä oleva kanne nostettu asianmukaisessa vaiheessa?
- 2) Sovelletaanko direktiivin 2011/92/EU 11 artiklan 4 kohdan mukaista vaatimusta, jonka mukaan menettely ’ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle’, tuomioistuinmenettelyyn, jossa riitautetaan yleisön osallistumista koskevien direktiivin säännösten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin laillisuus (kansallisen tai unionin oikeuden mukaan), kaikkiin osatekijöihin vai ainoastaan unionin oikeuteen perustuviin osatekijöihin (vai nimenomaan ainoastaan sellaisiin osatekijöihin, jotka liittyvät kysymyksiin, jotka koskevat direktiivin säännöksiä yleisön osallistumisesta)?
- 3) Kuuluvatko direktiivin 2011/92/EU 11 artiklan 1 kohdassa olevan ilmaisun ’päätökset, toimet tai laiminlyönnit’ soveltamisalaan hallinnolliset päätökset ratkaistaessa lupahakemus riippumatta siitä, ratkaistaanko tällaisella hallinnollisella päätöksellä peruuttamattomasti ja lopullisesti asianosaisten lakiin perustuvat oikeudet?
- 4) Onko kansallisen tuomioistuimen – tehokkaan oikeussuojan unionin ympäristöoikeuteen kuuluvilla aloilla varmistukseen – tulkittava kansallista oikeutta tavalla, joka on mahdollisimman pitkälle [Århusin yleissopimuksen] 9 artiklan 3 kappaleessa määrättyjen tavoitteiden mukainen, a) menettelyssä, jossa riitautetaan sellaisen maankäyttöä koskevan lupamenettelyn pätevyys, johon sisältyy yhteistä etua koskeva hanke, joka on nimetty [asetuksen N:o 347/2013] mukaisesti, ja/tai b) menettelyssä, jossa riitautetaan sellaisen lupamenettelyn pätevyys, jossa on kyse sellaisesta maankäyttöhankeesta, joka vaikuttaa eurooppalaiseen alueeseen, joka on nimetty luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisesti?
- 5) Mikäli neljännen kysymyksen a ja/tai b kohtaan vastataan myöntävästi, estääkö vaatimus siitä, että kantajat ’täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset’, yleissopimuksen välittömän oikeusvaikutuksen silloin, kun kantajat eivät ole jättäneet täyttämättä mitään kanteen nostamiselle kansallisessa oikeudessa asetettua vaatimusta ja/tai kun kantajilla on selvästi oikeus nostaa kanne a) menettelyssä, jossa riitautetaan sellaisen maankäyttöä koskevan lupamenettelyn pätevyys, jossa on kyse yhteistä etua koskevasta hankkeesta, joka on nimetty [asetuksen N:o 347/2013] mukaisesti, ja/tai b) menettelyssä, jossa riitautetaan sellaisen lupamenettelyn laillisuus, jossa kyseessä oleva hanke vaikuttaa eurooppalaiseen alueeseen, joka on nimetty [direktiivin 92/43] mukaisesti?
- 6) Voiko jäsenvaltio halutessaan säätää lainsäädännössään poikkeuksia säännöstä, jonka mukaan ympäristöoikeudelliset menettelyt eivät saa olla niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, kun tällaisesta poikkeuksesta ei säädetä [direktiivissä 2011/92] eikä [Århusin yleissopimuksessa]?

7) Onko [Århusin yleissopimus] esteenä sellaiselle kansallisessa oikeudessa säädetylle vaatimukselle, jonka mukaan väitetyn lainvastaisen toimen tai päätöksen ja ympäristölle aiheutuneen vahingon välillä on oltava syy-yhteys, jotta voidaan soveltaa kansallista lainsäädäntöä, jolla yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappale pannaan täytäntöön sen varmistamiseksi, että ympäristöoikeudelliset menettelyt eivät ole niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle?”

26. Hakijat, valituslautakunta, ministeri, Attorney General, EirGrid ja komissio toimittivat unionin tuomioistuimelle kirjalliset huomautuksensa ja esittivät suulliset lausumansa 29.6.2017 pidetyssä istunnossa.

IV. Asian arviointi

27. Tämä ratkaisuehdotus rakentuu seuraavasti: Aloitan esittämällä joitakin yleisiä huomioita kalleussäännöstä (osa A.1) osoittaakseni, miten ja miksi sitä todella sovelletaan High Courtissa (Irlanti) käsiteltävänä olevan kaltaisiin menettelyihin. Sen jälkeen käsitelen peräkkäin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä kysymyksiä 1, 2, 3, 6 ja 7 suhteessa kyseisen säännön soveltamiseen direktiivin 2011/92 mukaisesti (osat A.2–A.6). Päätän esitykseni toteamuksiin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen merkityksestä asian arvioinnin kannalta sekä kysymysten 4 ja 5 tarkasteluun (osa B).

A. Kalleussäännön sovellettavuus ja ulottuvuus – kysymykset 1–3 sekä 6 ja 7

1. Yleisiä huomioita kalleussäännöstä

28. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset 1, 2, 3, 6 ja 7 liittyvät kaikki kalleussäännön soveltamisalaan ja sen soveltamisedellytyksiin. Aloitan sen vuoksi esittämällä kalleussäännöstä joitakin yleisiä huomioita, jotka koskevat i) kalleussäännön luonnetta, ii) ympäristöasioissa annetun laajan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden tavoitetta ja iii) säännön soveltamisen ennakoitavuutta.

i) Kalleussäännön luonne

29. Rakenteellisesti direktiivissä 2011/92 kalleussääntö on jokseenkin erikoisesti erillisenä, numeroimattomana alakohtana 11 artiklan 4 kohdan lopussa. Ensi arviolta tämän sijainnin vuoksi on epäselvää, sovelletaanko kalleussääntöä kaikkiin 11 artiklassa tarkoitettuihin menettelyihin vai ainoastaan 11 artiklan 4 kohdan hallinnollisiin menettelyihin.

30. Unionin tuomioistuimen voimassa olevan oikeuskäytännön perusteella on kuitenkin selvää, että sääntöä sovelletaan kaikkiin 11 artiklassa tarkoitettuihin menettelyihin, myös riitauttamiseen tuomioistuimessa tai muussa lailla perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä (joihin 11 artiklan 1 kohdassa viitataan).⁹ Tämä vahvistetaan lisäksi yleissopimuksen vastaavassa määräyksessä (9 artiklan 4 kappale), joka on erikseen numeroitu ja liittyy selvästi ”tämän artiklan 1, 2 ja 3 kappaleessa tarkoitettuihin menettelyihin” eli sekä hallinnollisiin menettelyihin että tuomioistuimen menettelyihin.

⁹ Unionin tuomioistuin tarkasteli 13.2.2014 antamassaan tuomiossa komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-530/11, EU:C:2014:67) – erityisesti sen 64 ja 66 kohdassa – kuvattua säännön, jonka mukaan menettely ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, täytäntöönpanoa oikeudenkäyntikuluja koskevassa asiassa. Ks. myös tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, 27 kohta), jonka mukaan kyseistä sääntöä sovelletaan kaikkiin menettelyyn osallistumisesta aiheutuviin kuluihin.

31. Myös kyseisen säännöksen lainsäädäntötausta tukee tätä tulkintaa. Direktiivin 2011/92 11 artikla oli alun perin direktiivin 85/337 10 a artikla.¹⁰ Toisin kuin direktiivin 2011/92 11 artiklaa 10 a artiklaa ei ollut jaettu numeroituihin kohtiin. Näin ollen oli selvää, että kalleussääntöä sovellettiin koko artiklaan. Koska direktiivillä 2011/92 oli tarkoitus ainoastaan kodifioida direktiivi 85/337, nähdäkseni alakohdienten numeroinnilla ei ollut tarkoitus muuttaa kalleussäännön soveltamisalaa.

32. Edellä esitetyn vuoksi kalleussäännön soveltamisala kattaa siten direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohdan nojalla oikeussuojakeinot, joilla saatetaan ”tähän direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi” tuomioistuimissa, eli tuomioistuinmenettelyt tällä ympäristöoikeuden alalla.

33. On myös pidettävä mielessä, että kalleussääntö on direktiivissä 2011/92 erityinen ilmaus unionin ympäristöoikeuden yleisemmästä periaatteesta, joka koskee oikeutta saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuimissa, mikä ilmenee unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä¹¹ ja yleissopimuksesta (yhtenä sen kolmesta pilarista).

34. Kalleussääntö heijastaa myös unionin oikeuden laajempaa vaatimusta siitä, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan valossa, jossa vahvistetaan oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin, *mitkään* unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvat kansalliset menettelyt eivät saa olla niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle. Oikeuden saaminen, joka on niin kallista, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle, merkitsee sitä, ettei oikeutta saada.¹²

35. Kalleussäännöllä vahvistetaan perusoikeuskirjalla annettu suoja, mutta se on laajempi: se edellyttää erityisesti, että huomioon otetaan *myös* päätösten, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia ympäristöön, tehokkaan tuomioistuinvalvonnan varmistamista koskeva yleinen etu, kun taas perusoikeuskirjan 47 artikla keskittyy yksityisten oikeuksiin.¹³ Tämän vuoksi säännöllä annetaan *lisä*suoja.

36. Mielestäni on tärkeää tuoda heti alkuun esiin tämä kalleussäännön alkuperän ja soveltamisen laajempi asiayhteys. Kalleussäännön luonne suhteellisena lisäsuojana pitäisi pitää mielessä tarkasteltaessa sen soveltamisalaa (soveltamisalan rajoja), josta tulee tällöin luultavasti vähemmän ”binäärinen”.¹⁴

ii) Laaja oikeus saada ympäristöasia käsiteltyksi tuomioistuimessa

37. Tavoite antaa laaja oikeus saada asia käsiteltyksi tuomioistuimessa heijastaa sitä, että ”Euroopan unionin lainsäätäjä on halunnut säilyttää ympäristön laadun sekä suojella ja parantaa sitä ja antaa yleisölle tässä yhteydessä aktiivisen roolin”.¹⁵

10 Lisätty 26.5.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/35/EY 3 artiklalla (EUVL 2003, L 156, s. 17).

11 Ks. myös tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, 33 kohta) erityisenä esimerkkinä.

12 Menettely, joka on niin kallis, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle, on ristiriidassa myös tehokkuusperiaatteen kanssa – sikäli kuin se voidaan erottaa perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetusta tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevasta oikeudesta –, sillä se tekee unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttämisestä ”mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa” (tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, 33 kohta).

13 Ks. vastaavasti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2012:645).

14 Binäärinen siinä mielessä, että joko kalleussääntöä sovelletaan tai vain taivas on rajana sille, miten kallis menettely voi olla.

15 Tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, 32 kohta).

38. ”Laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus” tarkoittaa juuri tätä: oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa on oltava laaja, kattava ja monitahoinen. Kyseisen 11 artiklan tavoitteena sinänsä on erityisesti taata mahdollisimman laaja oikeus saada asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi.¹⁶ Se kattaa sen kaikki osatekijät, kuten asiavaltuuden ja myös oikeudenkäyntikulut. Sen on todettu olevan sovellettavissa aina, kun jäsenvaltio käyttää harkintavaltansa menettelysääntöjen antamisessa. Sitä on kuvattu tämän harkintavallan *rajoitukseksi*.¹⁷

39. Suuret oikeudenkäyntikulut voivat käytännössä helposti muodostaa esteen varattomien henkilöiden oikeudelle saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa. Ne ovat luultavasti yksi tärkeimmistä syistä, joiden vuoksi oikeudenkäynnin vireillepano on vähemmän houkuttelevaa niillekin, joilla on varoja. Suuret oikeudenkäyntikulut ovat siten ristiriidassa sen tavoitteen kanssa, johon laajalla oikeudella saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa pyritään.

iii) Kalleussäännön soveltamisen ennakoitavuus

40. Ennakoitavuus on *erottamaton osa* sen arviointia, onko menettely niin kallis, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle. Tämä on jo vahvistettu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä erityisesti direktiivissä tarkoitettun kalleussäännön osalta.¹⁸ Unionin tuomioistuin on myös tunnustanut ennakoitavuuden merkityksen yleisemmin (ei-ympäristöoikeudellisten) oikeudenkäyntimenettelyjen kulujen yhteydessä.¹⁹

41. Ennakoitavuudella on merkitystä erityisesti kahdessa suhteessa tässä asiassa: on ennakoitava, ”mitä” ja ”milloin”.

42. Yksi kysymyksistä, joka tulee esiin kalleussäännön soveltamisalan yhteydessä, koskee sitä, mitä oikeussuojakeinoja se kattaa. Voidaanko ne erotella siten, että yksilöidään ne erityiset osat, jotka kuuluvat ”tähän direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan”, ja ne, jotka eivät siihen kuulu? Käsitelen tällaisen erottelun mahdollisuutta kysymyksen 2 yhteydessä (osa A.3). Tässä vaiheessa riittääkö toteamus siitä, että jos jommallekummalle puolelle rajaa jääminen merkitsee alhaisten kulujen ja todennäköisen konkurssien välistä eroa, tässä suhteessa *ennakoimattomuus itsessään* on selvästi omiaan tekemään riitauttamisesta huomattavasti vähemmän houkuttelevaa.²⁰ Tämä seikka korostaa myös kalleussäännön suhteellisuuden merkitystä, sellaisena kuin sitä on jo käsitelty edellä 36 kohdassa.

43. Tässä asiassa tulee esiin myös kysymys ennakoitavuudesta sen osalta, missä *vaiheessa* oikeussuojakeinoja voidaan käyttää.

44. Direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että ”jäsenvaltioiden on määritettävä, missä vaiheessa moite päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä vastaan voidaan esittää”.

16 Tuomio 15.10.2015, komissio v. Saksa (C-137/14, EU:C:2015:683, 80 kohta).

17 Tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK(C-243/15, EU:C:2016:838, 58 kohta). Ks. myös tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 39 kohta).

18 Tuomio 13.2.2014, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-530/11, EU:C:2014:67, 58 kohta).

19 Tuomio 11.12.2003, AMOK v. A&R Gastronomie (C-289/02, EU:C:2003:669, 30 kohta). Ks. myös De Baere, G. ja Nowak, J. T., ”The right to ‘not prohibitively expensive’ judicial proceedings under the Aarhus Convention and the ECJ as an international (environmental) law court: Edwards and Pallikaropoulos”, *Common Market Law Review*, osa 53, 2016, s. 1735 ja 1736.

20 Komissio on myös korostanut sitä, että tuomioistuimen menettelyn kustannukset voivat muodostaa suuren esteen asian saattamiselle tuomioistuimen tutkittavaksi erityisesti ympäristöoikeutta koskeissa asioissa ja että liian laaja harkintavaltansa saattaa vaikeuttaa kulujen ennakoitavuutta, mikä on erityisen tärkeää silloin, kun asiassa on maksettava suuria asianajokuluja. Komission tiedonanto muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, 28.4.2017, C(2017) 2616 final, s. 51 ja 55.

45. Irlannissa ei ole annettu erityistä lainsäädäntöä tämän säännöksen saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Asianosaisiin sovelletaan sen sijaan yleisiä hallinto-oikeudellisia common law -oikeuden sääntöjä. Se, onko kanne päätöksestä, toimesta tai laiminlyönnistä nostettu enneaikaisesti tai liian myöhään, ratkaistaan tapauskohtaisesti.

46. Korostettakoon, että yleisellä tasolla ei ole periaatteellista estettä sille, että unionin oikeuteen perustuvia velvoitteita pannaan kansallisella tasolla täytäntöön oikeuskäytännön kautta. Oikeuskäytännölle ominainen joustavuus ei itsessään ole ongelmallista.²¹ On kuitenkin myös selvää, että valitusta täytäntöönpanotavasta riippumatta jäsenvaltioiden yleinen tavoite pysyy samana: tavoitteena on taata se, että direktiivi on pantu kokonaisuudessaan riittävän selkeästi, täsmällisesti ja ennakoitavasti täytäntöön.²² Säännöt on voitava selvästi johtaa ymmärrettävästä ja selkeästä oikeuskäytännöstä, joka täyttää oikeusvarmuuden vaatimukset kiistattoman sitovan lopputuloksen kautta.²³ Ennakoitavuus on avainasemassa.²⁴

47. Nyt käsiteltävän asian yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin korostanut oikeuskäytäntöön liittyviä epävarmuustekijöitä sen osalta, *milloin* (missä vaiheessa) kanne on nostettava. Unionin tuomioistuimelle esittämässään kysymyksissä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole suoraan tuonut esiin kysymystä siitä, onko Irlanti pannut direktiivin 11 artiklan 2 kohdan riittävällä tavalla täytäntöön. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin totesi selvästi ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessään, että säännöt eivät ole täysin selviä ja että ne ovat hakijan oikeusvarmuuden kannalta ongelmallisia.

48. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä tulkinta kansallisesta oikeudesta sitoo unionin tuomioistuinta. Vaikka asianosaisten on todettava käsitelleen unionin tuomioistuimessa Irlannin sääntöjen epävarmuuden tasoa, pidän tarkasteluni lähtökohtana ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen arviointia kansallisen oikeuden vaikutuksista. Sen perusteella kysymyksellä oikeudenkäyntikulujen ennakoitavuudesta on erittäin suuri merkitys.

49. Nämä seikat mielessäni pitäen käsittelen seuraavaksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä konkreettisia kysymyksiä.

2. Kysymys 1

50. Kysymys voidaan sen tarkastelua varten jakaa kahteen osaan. Sovelletaanko kalleussääntöä ensinnäkin samalla tavoin kanteen nostamista koskeviin lupahakemuksiin kuin itse kanteisiin? Toiseksi on pohdittava, muuttuisiko myöntävä vastaus ensimmäiseen kysymykseen, jos lupahakemus hylättäisiin enneaikaisena.

51. Mielestäni vastaus ensimmäiseen kohtaan on selvä: kyllä, kalleussääntöä sovelletaan samalla tavoin kanteen nostamista koskeviin lupahakemuksiin.

21 Tuomio 13.2.2014, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-530/11, EU:C:2014:67, 36 kohta).

22 Tuomio 16.7.2009, komissio v. Irlanti (C-427/07, EU:C:2009:457, 54 kohta) ja tuomio 13.2.2014, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-530/11, EU:C:2014:67, 33 kohta).

23 Tuomio 16.7.2009, komissio v. Irlanti (C-427/07, EU:C:2009:457, 55 kohta); tuomio 11.9.2014, komissio v. Portugali (C-277/13, EU:C:2014:2208, 43 kohta) ja tuomio 15.10.2015, komissio v. Saksa (C-137/14, EU:C:2015:683, 51 kohta).

24 Voidaan lisäksi todeta, että myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä käsitteen ”laissa säädetty” tulkitaan sisältävän vakiintuneen oikeuskäytännön. Ks. uudemmista ratkaisuista tuomio 11.4.2013, Firoz Muneer v. Belgia (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, 54, 59 ja 60 kohta).

52. Kun tuomioistuinvalvonta on jaettu kahteen vaiheeseen, myös ensimmäinen vaihe on ”tuomioistuinmenettelyä”, ja se voidaan varmasti määritellä asian saattamiseksi ”uudelleen tutkittavaksi tuomioistuimessa”. Luvan hakeminen kanteen nostamiseen edellyttää pääasian sekä asianosaisten kirjelmien ja suullisten lausumien käsittelemistä, joskaan ei välttämättä laajasti. Nyt käsiteltävässä tapauksessa käsittely toteutettiin neljä päivää kestäneen istunnon aikana. Ymmärrän myös, että kanteen nostamista koskevia lupahakemuksia on jossain määrin mahdollista käsitellä kanteina, jolloin tuomioistuinvalvonnan molemmat vaiheet tiivistetään yhteen istuntoon.

53. Jos menettely johtaisi täysimääräiseen tuomioistuinvalvontaan, sääntöä voitaisiin varmasti soveltaa myös lupavaiheeseen. Tältä osin unionin tuomioistuin on jo todennut, että ”kaikki tuomioistuinmenettelyyn osallistumisesta aiheutuvat kulut” on otettava huomioon, toisin sanoen sitä on ”arvioitava kokonaisuutena”.²⁵ Unionin tuomioistuin on myös nimenomaisesti todennut, ettei menettelyn vaiheiden – ensimmäisen oikeusasteen, valitusvaiheen tai jatkovalitusvaiheen – välillä pitäisi tehdä eroa ratkaistaessa, onko menettely niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, sillä ”sen lisäksi, että direktiiveissä 85/337 ja 96/61 ei tehdä tällaista erottelua, tällaisessa tulkinnassa ei noudateta täysin unionin lainsäätäjän tavoittelemaa päämäärää, joka on laajan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden varmistaminen ja ympäristönsuojelun parantaminen”.²⁶

54. Jäsenvaltiot voivat tietysti päättää tuomioistuinvalvontajärjestelmän rakenteesta tällä alalla, mutta jos menettelyyn lisätään pakollinen tuomioistuinvaihe, jotta voidaan päästä käsittelemään tällä alalla tehdyn päätöksen, toimen tai laiminlyönnin täysimääräinen riitauttaminen, sekä ensimmäisen vaiheen että kaikkien myöhempien vaiheiden täytyy kuulua kalleussäännön soveltamisalaan.

55. Vertauskuvallisesti tarkoitan sitä, että voin itse päättää, miten kotiini voi tulla. Siinä on ehkä vain yksi etuovi. Siinä voi olla myös takaovi, moskiittoverkko-ovi, kuisti tai eteishalli. Miten hyvänsä sisäänkäynti onkin rakennettu, se on aina osa kotiani, ja sisääntulosäännöt koskevat koko rakennetta.

56. Tästä päästään seuraavaan aiheeseen. Muuttuuko edellä annettu vastaus, jos kanteen nostamista koskeva lupahakemus hylätään ennenaikaisena?

57. Käsiteltävässä asiassa vastaus tähän kysymykseen on mielestäni selvästi kieltävä, eli se ei muuta sitä, että kalleussääntöä sovelletaan.

58. Direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltioiden on määritettävä, missä vaiheessa 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja oikeussuojakeinoja voidaan käyttää. Tapauksissa, joissa jäsenvaltio on saattanut 11 artiklan 2 kohdan osaksi kansallista oikeusjärjestystä selkeällä ja täsmällisellä tavalla siten, että on täysin ilmeistä, että kantajan nostama kanne on ennenaikainen, tämä saatetaan ottaa huomioon.²⁷ Huomattakoon, että määrittäessään, milloin menettelyä on tässä yhteydessä pidettävä niin kalliina, että se on ”esteenä menettelyyn osallistumiselle”, kansallinen tuomioistuin voi varmasti ottaa huomioon sellaisia tekijöitä kuin kantajan menestymismahdollisuus ja kanteen mahdollinen tarpeettomuus.²⁸

59. Kun otetaan huomioon edellä 47 kohdassa esiin tuodut epävarmuustekijät sen osalta, missä vaiheessa kanteet pitäisi nostaa, tästä ei kuitenkaan ole kyse tässä tapauksessa.

25 Tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, 27 ja 28 kohta).

26 Tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, 44 kohta).

27 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 44–48 kohta.

28 Tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, 42 kohta).

60. Yhdyn komission kantaan, jonka mukaan 11 artiklan perustavanlaatuinen tavoite jätettäisiin huomiotta, jos kantaja saisi tietää, onko kanne nostettu oikeassa vaiheessa vai ei ja onko menettely niin kallis, että se olisi ollut esteenä kantajan menettelyyn osallistumiselle, sen *jälkeen* kun asia on käsitelty ja kuluja aiheutunut, sen seurauksena, että jäsenvaltio ei ole etukäteen määritellyt selvästi ja yksiselitteisesti, missä vaiheessa menettely voidaan aloittaa. Mahdollisia puutteellisuuksia 11 artiklan täytäntöönpanossa ei saa käyttää kantajien vahingoksi.

61. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään ensimmäiseen kysymykseen seuraavasti:

Kun on kyseessä kansallinen oikeudellinen järjestelmä, jossa lainsäätävä ei ole nimenomaisesti ja ehdottomasti todennut, missä menettelyn vaiheessa päätös on riitautettava, ja kun tuomioistuimen on tehtävä ratkaisu kunkin kanteen osalta tapauskohtaisesti oikeuskäytäntöön perustuvien sääntöjen (common law rules) mukaisesti, direktiivin 2011/92 11 artiklan 4 kohdan mukaista oikeutta menettelyyn, joka ”ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle”, sovelletaan kansallisessa tuomioistuimessa käytävään menettelyyn, jossa ratkaistaan, onko kyseessä oleva kanne nostettu asianmukaisessa vaiheessa.

3. Kysymys 2

62. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisessa kysymyksessä kysytään, sovelletaanko kalleussääntöä

- 1) tuomioistuinmenettelyn, jossa riitautetaan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin laillisuus, *kaikkiin* osatekijöihin vai
- 2) *ainoastaan* tuomioistuinmenettelyn unionin oikeuteen perustuviin osatekijöihin vai
- 3) *ainoastaan* kysymyksiin, jotka koskevat säännöksiä yleisön osallistumisesta.

63. Ymmärrän kansallisen tuomioistuimen kysymyksessä ”riitauttamisen” osalta tehdyllä viittauksella ”osatekijöihin” tarkoitettavan direktiivin 2011/92 11 artiklan mukaisesti päätöksen, toimen tai laiminlyönnin riitauttamiseksi nostetun kanteen yksittäisiä eri perusteita, väitteitä tai perusteluita.²⁹

64. Jäljempänä esitettävistä syistä katson, että kalleussääntöä sovelletaan kaikkiin perusteisiin, väitteisiin tai perusteluihin (osatekijöihin), jotka koskevat direktiivin 2011/92 tai muiden unionin oikeuden säädösten aineellisten tai menettelyllisten sääntöjen rikkomista ja jotka on esitetty riitautettaessa tämän direktiivin yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin laillisuus. Kun tällaisen riitauttamisen yhteydessä esitetään perusteita, väitteitä tai perusteluita sekä unionin oikeuden että kansallisen oikeuden rikkomisesta, kalleussääntöä sovelletaan yleisesti riitauttamiseen ja asian lopputulokseen kokonaisuudessaan.

i) Direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohtaan perustuvat riitauttamiset

65. Direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa viitataan ”tähän direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien” päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuuden riitauttamiseen.

²⁹ Kuten ministerin ja Attorney Generalin asiamiehet istunnossa totesivat, tällä saatetaan viitata myös vastaajan henkilöön ja siihen, vedotaanko asiassa direktiivin nojalla taattujen oikeuksien loukkaamiseen kyseistä yksittäistä vastaajaa vastaan. Käsittelem tätä mahdollista tulkintaa jäljempänä 96–98 kohdassa.

66. Erityisesti direktiivin 2011/92 6 ja 8 artiklaan³⁰ sisältyy vaatimuksia, joilla luodaan oikeuksia ja velvollisuuksia *nimenomaisesti* varmistamaan yleisön osallistuminen suppeassa merkityksessä (erityisesti varmistamaan, että asiasta ilmoitetaan yleisölle (tiedottaminen), että sillä on mahdollisuus esittää tehokkaasti huomautuksensa ja mielipiteensä (myötävaikuttaminen) ja että nämä huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon (huomioon ottaminen)).

67. Tämän vuoksi on selvää, että 11 artiklan 1 kohtaa sovelletaan riitautettaessa sellaisten päätösten laillisuus, joilla esimerkiksi evätään oikeus saada tietoa tai estetään huomautusten esittäminen (edellä 62 kohdassa tarkoitettu kolmas tilanne).

68. Mielestäni 11 artiklan 1 kohdan (ja kalleussäännön) soveltamisala on kuitenkin selvästi kolmatta tilannetta laajempi. Tällaisella suppealla tulkinnalla ei olisi käytännössä suurta merkitystä eikä voimassa oleva oikeuskäytäntö selvästikään tue sitä.³¹ Voidaan esimerkiksi helposti kuvitella tilanne, jossa yleisön osallistuminen menettelyyn on näennäisesti varmistettu mutta kyseisessä menettelyssä ja ympäristövaikutusten arvioinnissa on kuitenkin puutteellisuksia.

69. Lisäksi 11 artiklan 1 kohdan sanamuodon lähempi tarkastelu vahvistaa, että sen oikea tulkinta ei ole yhtä suppea kuin edellä kolmannessa tilanteessa.

70. Sanat ”soveltamisalaan kuuluvat” [englanniksi ”subject to”] on käännetty eri tavoin, mutta yleensä ne käsittävät ajatuksen siitä, että asianomaisten riitauttamisten ei välttämättä täydy kohdistua menettelyyn osallistumista koskevan nimenomaisen oikeuden turvaamiseen vaan niiden on pikemminkin koskettava *menettelyä, jonka yhteydessä osallistuminen varmistetaan*. Siten esimerkiksi muissa kieliversioissa yleisön osallistumista koskevien säännösten ”soveltamisalaan kuuluvat” on käännetty ilmaisuilla ”relevant de” (kattamat); ”dentro del ámbito” (soveltamisalaan kuuluvat); ”vallend onder” ja ”podléhající” (kuuluvat) tai ”gelten” (liittyvät).

71. Keskeisissä yleisön osallistumista koskevissa säännöksissä, 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa, edellytetään itsessään, että osallistuminen taataan ”2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen menettelyjen” yhteydessä. Tässä 2 artiklan 2 kohdassa taas viitataan a) ympäristövaikutusten arviointiin ja b) kansallisiin menettelyihin, joihin arviointi on liitetty (lupamenettelyihin tai muihin menettelyihin).

72. Tämän direktiivin 2011/92 tulkinnan perusteella 11 artiklan 1 kohdassa luodaan näin ollen oikeus riitauttaa sellaisten päätösten, toimien tai laiminlyöntien laillisuus, jotka ovat osa ympäristövaikutusten arviointia ja kansallista menettelyä, johon tämä arviointi on liitetty.

73. Tämä tulkinta heijastaa myös itse yleissopimuksen sanamuotoa. Yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa edellytetään, että ”minkä tahansa [yleisön osallistumista koskevan] 6 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin” laillisuus voidaan riitauttaa tuomioistuimessa. Yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa sopimuspuolet velvoitetaan soveltamaan 6 artiklan määräyksiä ”ehdotetuille toiminnoille myönnettäviä lupia koskeviin päätöksiin” (ehdotetut toiminnot ovat lähinnä nimenomaisesti lueteltuja toimintoja tai toimintoja, joilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia). Näiden määräysten perusteella niitä yhdessä luettaessa tuomioistuimissa on oltava mahdollisuus riitauttaa *päätökset luvan myöntämisestä ehdotetuille toiminnoille, joilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia*. Riitauttamisoikeus on siten liitetty pikemminkin päätöksentekomenettelyihin, joilla voi olla ympäristövaikutuksia, kuin nimenomaisesti vain osallistumisoikeuden väitettöihin loukkaamisiin.

30 Nämä ovat direktiivin keskeiset yleisön osallistumista koskevat säännökset, vaikka useissa muissakin artikloissa on säännöksiä, jotka koskevat erityisesti yleisön osallistumista (esim. 7 artiklan 3 kohta ja 9 artiklan 1 ja 2 kohta).

31 Ks. esim. tuomio 7.11.2013, Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 37 kohta). Ks. analogisesti myös luontodirektiivi (luontotyypin sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7)) ja tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK(C-243/15, EU:C:2016:838, 56 kohta). Tässä oikeuskäytännössä vahvistetaan, että yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappale, joka on sisällytetty direktiiviin sen 11 artiklan 1 kohdalla, kattaa hyvin monia ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn liittyviä kysymyksiä.

ii) Eri oikeudellisten perusteiden välillä tehtävä ero

74. Edellä olevan logiikan mukaisesti ratkaisevaa määritettäessä, sovelletaanko kalleussääntöä, on riitautettuun päätökseen, toimeen tai laiminlyöntiin johtavan yksittäisen menettelyn *asiasisältö*. Jos direktiivin mukaiset yleisön osallistumista koskevat oikeudet ja velvollisuudet syntyvät tämän asiasisällön perusteella, *riitauttaminen kokonaisuudessaan* kuuluu kalleussäännön soveltamisalaan. Kalleussääntöä sovelletaan yleisesti 11 artiklassa tarkoitettuihin oikeussuojakeinoihin, ei näiden oikeussuojakeinojen yhteydessä esitettyihin erityisiin perusteisiin.

75. Mitään eroa ei tehdä yleisön osallistumista koskevan oikeuden loukkaamista koskevien perusteiden ja niiden perusteiden välillä, joissa vedotaan muihin lainvastaisuuksiin, jotka vaikuttavat ympäristövaikutusten arviointiin taikka päätöksentekomenettelyyn, johon ympäristövaikutusten arviointi on liitetty (esimerkiksi lupamenettelyyn). Myöskään unionin oikeuden tai kansallisen oikeuden rikkomista koskevien perusteiden välillä ei ole tehty eroa. Lisäksi unionin tuomioistuin on aikaisemmin katsonut, ettei ”11 artiklalla mitenkään rajoiteta perusteita, joihin kyseisessä säännöksessä tarkoitettua kanteen tueksi voidaan vedota”.³²

76. Ministeri ja Attorney General, valituslautakunta ja EirGrid ovat kuitenkin väittäneet, että 11 artiklan 1 kohtaa ja siten kalleussääntöä ei voida tulkita siten, että niitä sovelletaan laajasti kaikkiin riitauttamisen osatekijöihin niiden perusteesta riippumatta. Erityisesti kaikki nämä osapuolet keskittyvät yksimielisesti siihen, että kalleussääntö *ei voi* koskea pelkästään kansallisen oikeuden perusteella nostettujen kanteiden osatekijöitä.

77. Valituslautakunta myöntää nimenomaisesti, että sääntö kattaa kaikki direktiivin 2011/92 rikkomiseen perustuvat kanteet ja yksittäiset perusteet, vaikka ne eivät nimenomaisesti koskisi yleisön osallistumista koskevia säännöksiä. Tämä päättely perustuu direktiivin 11 artiklan tavoitteeseen varmistaa osallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn. Valituslautakunta painottaa kuitenkin, että ympäristövaikutusten arviointi on *ainoastaan osa* lupamenettelyä, ja hylkää ajatuksen siitä, että kalleussääntö voitaisiin ulottaa koskemaan tämän menettelyn muihin näkökohtiin liittyviä riitauttamisia.

78. Olen samaa mieltä siitä, että edellä 64 kohdassa tarkoitettuun direktiivin 11 artiklan tulkintaan voidaan intuitiivisesti nähdä liittyvän joitakin käsitteellisiä ongelmia. Kyseinen tulkinta voi näyttää liian laajalta ja turhan kattavalta. Erityisesti se merkitsee sitä, että kalleussääntöä voitaisiin soveltaa, kun kaavoituspäätösten (jotka jossakin vaiheessa edellyttävät yleisön osallistumista) laillisuus voidaan teoriassa riitauttaa sillä perusteella, että a) unionin muuta ympäristölainsäädäntöä kuin direktiiviä väitetään rikutun, b) unionin lainsäädäntöä, joka ”ei liity” ympäristöön, väitetään rikutun ja/tai c) puhtaasti kansallista, joko ympäristö- tai muuta lainsäädäntöä, väitetään rikutun.

79. Ainakin käsiteltävän asian olosuhteissa katson, että kalleussääntöä on sovellettava riitauttamiseen kokonaisuudessaan. Tähän kantaan on neljä pääasiallista syytä.

³² Tuomio 15.10.2015, komissio v. Saksa (C-137/14, EU:C:2015:683, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) yleisen edun vuoksi nostetuista kanteista. On kuitenkin huomattava, että unionin tuomioistuin toteaa 32 ja 33 kohdassa siltä osin kuin kyse on yksityisten nostamista kanteista, että vaikka mikä tahansa peruste voidaan esittää, jäsenvaltio voi lainsäädännöllä rajoittaa näitä perusteita.

80. Olettakaamme ensinnäkin voivamme hyväksyä ehdotuksen, jonka mukaan päätöksen (toimen tai laiminlyönnin) riitauttaminen voitaisiin jakaa eri perusteisiin, väitteisiin tai perusteluihin, joista osaan sovellettaisiin kalleussääntöä mutta osaan ei. Kalleussäännön kattamien perusteiden osalta kulujen täytyy jäädä vähäisiksi. Muiden osalta ne voivat olla huomattavia.³³ Mikä tahansa ennakoimattomuus sen osalta, mille puolelle rajaa peruste jää, tekee väistämättä tähän perusteeseen vetoamisen vähemmän houkuttelevaksi. Kuten edellä on jo todettu,³⁴ tällainen vähemmän houkuttelevaksi tekeminen on itsessään ristiriidassa kalleussäännön kanssa.

81. Toiseksi voimassa olevassa oikeuskäytännössä vahvistetaan jo direktiivin ja unionin oikeuden väitettyä rikkomista koskevien muiden perusteiden välisen eron osalta, että unionin muuta ympäristölainsäädäntöä ja sääntöjä, jotka koskevat kansallisella tasolla annettua oikeutta riitauttaa tuomioistuimessa jäsenvaltioiden toimien yhteensopivuus tällaisen lainsäädännön kanssa, on tulkittava yleissopimuksen 9 artiklan (joka sisältää kalleussäännön) valossa.³⁵ Tämä lähestymistapa on myös yhteensopiva sen tavoitteen kanssa, että ympäristöasioissa annetaan laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa, sellaisena kuin se on ilmaistu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.³⁶

82. Kolmanneksi tarkasteltaessa vielä erotteluja unionin oikeuden väitettyyn rikkomiseen perustuvien osatekijöiden³⁷ ja pelkästään kansalliseen lainsäädäntöön perustuvien osatekijöiden välillä – mikä on ministerin, Attorney Generalin, EirGridin ja valituslautakunnan tärkein huolenaihe – esiin tulee useita muita merkittäviä käytännön kysymyksiä ja ennen kaikkea ennakoitavuuteen liittyviä kysymyksiä.

83. Käytännön näkökulmasta on todettava, että julkisoikeudellisten menettelyjen kulujen laskuttamisessa otetaan jo huomioon useita eri tekijöitä, kuten tehtävään A, B tai C kulunut aika (jota käytetään kulujen laskemiseen), tämän ajan tapaukseen käyttäneen lakimiehen oppiarvo ja valmistumisvuosi, oliko kyseisen lakimiehen hoitama tehtävä hallinnollinen vai aineellisoikeudellinen asia, miten kohtuullista oli käyttää aikaa tiettyyn tehtävään, asianosaisten käyttäytyminen menettelyn aikana, kustannusten lajin perusteella se, miten kustannukset voidaan periä takaisin, ja julkisoikeudellisia asioita ajaville lakimiehille vahvistetut erityiset palkkiotaulukot. Tämän lisäksi jaottelu sen mukaan, olivatko perusteet kansallisia ”osatekijöitä” vai unionin oikeuteen perustuvia ”osatekijöitä”, ei varmasti ole mahdoton tehtävä mutta sen tekeminen voi kyllä olla keinotekoisia ja äärimmäisen monimutkaista.

84. Mielestäni ratkaisevaa on se, että vaikka tällainen erottelu voitaisiin jotenkin toteuttaa, se aiheuttaa kantajille huomattavan paljon *ennakoimattomuutta*. Tähän ennakoimattomuuteen yhdistyy vielä mahdollisuus, että asian ratkaisevalla tuomioistuimella voi hyvinkin olla harkintavaltaa sen osalta, mitä nimenomaisia osatekijöitä asian ratkaisemiseen käytetään ja jätetäänkö muut osatekijät huomiotta.

85. Esimerkiksi ”sekamuotoisia vaatimuksia” (joissa yhdistyvät kansallisen oikeuden ja unionin oikeuden mukaiset oikeudelliset perusteet) koskevassa asiassa voisin väittää, että ehdotettu hanke alentaisi omistamani maan arvoa *ja* että ympäristövaikutusten arviointia ei ole suoritettu asianmukaisesti. Vastapuoli kiistäisi sen, että edes omistan kyseisen maa-alueen, mikä on todennäköisesti puhtaasti kansalliseen oikeuteen kuuluva kysymys. Tuomioistuin saattaisi a) keskittyä puhtaasti kansallisen oikeuden mukaiseen perusteeseen, ii) keskittyä unionin oikeuden mukaiseen

33 Kuten edellä 34 kohdassa on tuotu esiin, perusoikeuskirjan 47 artiklan ja tehokkuusperiaatteen perusteella unionin oikeuteen perustuvat menettelyt eivät saa olla niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, siinä merkityksessä, että kanteiden nostaminen olisi oikeudenkäyntikulujen vuoksi mahdotonta tai kohtuuttoman vaikeaa.

34 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

35 Ks. tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK(C-243/15, EU:C:2016:838), jossa yleissopimusta sovellettiin luontodirektiiviin.

36 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 37–39 kohta.

37 Mukaan lukien unionin oikeuden rikkominen kansallisten oikeussääntöjen kautta, jolloin sivuutetaan paikoin monimutkainen kysymys siitä, mitkä erityiset kansalliset oikeussäännöt kuuluisivat säännön soveltamisalaan.

perusteeseen, iii) päättää, että omistusoikeutta ja ympäristövaikutusten arviointia koskevat vaatimukset on käsiteltävä erikseen, iv) tarkentaa tai karsia joitakin perusteita tai v) päätyä siihen, että asiassa ei kerta kaikkiaan ole mahdollista (joko tosiasiallisesti tai sen monimutkaisuuden vuoksi) erotella omistusoikeutta ja ympäristövaikutusten arviointia koskevia kysymyksiä.

86. Oletettakoon seuraavaksi, että kyseinen tuomioistuin ei menettele yhdelläkään iii–v kohdassa luetellulla tavalla, mitä on sinänsä luonnollisesti vaikeaa ennakoida, ja sen sijaan tutkii kanteeni ja sen kaksi perustetta, joista toisen katsotaan sisältävän unionin oikeuteen perustuvia osatekijöitä (ympäristövaikutusten arvioinnin suorittamatta jättäminen) ja toisen kansalliseen oikeuteen perustuvia osatekijöitä (maan omistusoikeus). Oletettakoon, että kansallinen tuomioistuin hylkää kanteen ”kansallisen” perusteen nojalla, koska se on niin ilmeinen, eli kantaja ei yksinkertaisesti omista maata, johon hankkeen väitetään vaikuttavan. Tämän seurauksena tuomioistuimen ei tarvitse edes tutkia muita perusteita.

87. Useissa oikeusjärjestyksissä katsotaan lisäksi, että vaikka kantaja ei ole nimenomaisesti vedonnut unionin oikeuteen perustuviin ”osatekijöihin” tai yksikään menettelyn asianosainen ei ole sellaisia yksilöinyt, asiaa käsittelevä tuomioistuin voi esimerkiksi katsoa, että unionin oikeuteen liittyvä kysymys on tosiasiallisesti tuotu esiin tai on tutkittava viran puolesta.

88. Nämä ja muut hahmotellut tilanteet kuvaavat sitä, miten ennakoimatonta olisi erotella kuluja ehdotetulla tavalla.³⁸ Näistä syistä minun on erittäin vaikeaa nähdä, miten tällainen käytäntö voisi olla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettujen ennakoitavuuden vaatimusten mukainen.³⁹

89. Neljänneksi voi olla myös niin, että koko menettely etenee ja NEPPC nostaa lopulta kolme tai neljä kannetta tai useampia erillisiä kanteita erillisistä päätöksistä, joista osaan sovelletaan kalleussääntöä ja osaan ei. Jos Irlanti olisi pannut 11 artiklan 2 kohdan täytäntöön selkeämmin, perusteet olisi luonnollisesti saatettu erotella erillisiin kanteisiin, toisin sanoen hallinto-oikeutta tai omistusoikeutta koskeviin kanteisiin tai kanteisiin, jotka koskevat muuta kuin ympäristöoikeutta, ja näille olisi myös voitu asettaa erilaisia aineellisia ja menettelyllisiä vaatimuksia. Tässä palataan koko tapausta koskevaan alkuperäiseen ongelmaan: jos jopa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää omaa järjestelmänsä tältä osin ennakoimattomana, tähän seikkaan ei kerta kaikkiaan voida vedota kantajia vastaan.⁴⁰

90. Johtopäätöksenä totean, että ehdotettu erottelu on mielestäni käsitteellisesti kummallinen. Sen lisäksi, että kansallisten tuomioistuinten olisi työlästä käsitellä kuluvaatimuksia, se johtaisi ennen kaikkea ennakoimattomuuteen asianosaisten kannalta ja tekisi mahdollisesti vähemmän houkuttelevaksi ympäristöoikeudellisten kanteiden nostamisen ylipäänsä. On tosiaan olemassa (käsittäakseni alun perin saksankielinen) sanonta, jonka mukaan oikeudessa ja aavalla merellä ihminen on Jumalan käsissä.⁴¹ Oletan kuitenkin, että tämän tuomioistuimen, samoin kuin minkä tahansa tuomioistuimen, pyrkimyksenä on osoittaa tämä sanonta vääräksi, ei vahvistaa sitä.

91. On toki myönnettävä, että tässä ehdotettu ratkaisu, jossa kalleussäännön sovellettavuus sidotaan koko kanteeseen ja sen lopputulokseen eikä esitettyjen yksittäisten perusteiden erotteluun, voi johtaa siihen, että unionin oikeuteen perustuvaa suojaa oikeudenkäyntikulujen osalta annetaan liian laajalti asioissa, joissa unionin oikeudella ei varsinaisesti ole merkitystä. Kaikki seikat huomioon ottaen en periaatteessa kuitenkaan ymmärrä, mitä huomattavaa vaaraa aiheutuisi, jos ympäristöoikeudellisen kanteen jotkin osatekijät eivät ”sattumalta” olisi niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle. Mielestäni käänteiseen tilanteeseen liittyy kuitenkin todellisia ongelmia, jotka koskevat

38 Tällöin keskitytään täysin tällaisen järjestelmän objektiiviseen toimivuuteen ja sivuutetaan kokonaan kaikki hypoteettiset tilanteet siitä, miten kuka tahansa oikeudenkäynnin asianosainen voisi käyttää samoja sääntöjä pahantahtoisesti, lain kiertämiseksi tai väärinkäyttötapauksissa.

39 Edellä 40–48 kohta.

40 Edellä 44–48 ja 58–60 kohta.

41 ”Vor Gericht und auf hoher See ist man in Gottes Hand.”

kalleussäännön kiertämistä tai sen soveltamisen tosiasiallista vaikeuttamista tässä jaksossa kuvatuilla tavoilla, jolloin on jälleen kerran pidettävä mielessä kyseisen säännön yleinen asiayhteys ja tarkoitus: oikeudenkäynnin vireillepanon ympäristöasioissa pitäisi olla mahdollista ja edullista, jolloin noudatetaan tavoitetta antaa tällä alalla laaja oikeus saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuimessa.⁴²

iii) Poikkeukset kalleussäännön laajaan soveltamisalaan

92. Se, että kalleussääntö ja sen soveltamisala ovat laajoja, ei tietenkään merkitse rajattomuutta. Sen soveltamiselle on esitetty tässä tapauksessa kaksi mahdollista rajoitusta: säännön hypoteettinen väärinkäyttö ja sen ulottuminen liian pitkälle niiden asianosaisten osalta, joita vastaan kanteen unionin oikeuteen perustuviin osatekijöihin voitaisiin vedota.

– Mahdolliset väärinkäytöt

93. Ministeri ja Attorney General tuovat kirjelmässään esiin huolensa siitä, että kalleussäännön laaja soveltaminen kanteisiin erottelematta eri perusteita voisi johtaa väärinkäyttöihin. Kantaja voi haluta riitauttaa päätöksen pelkästään kansallisen oikeuden väitetyn rikkomisen perusteella mutta ”livauttaa” mukaan (oletetusti näennäisen) unionin oikeuteen perustuvan vaatimuksen kalleussäännön soveltamiseksi.

94. Tässä suhteessa korostan ennen kaikkea, että tällainen tilanne näyttää hypoteettiselta sikäli, että tässä asiassa ei ilmeisesti ole vedottu tällaisen ”väärinkäyttöön”. Vaikka tällainen tilanne tulisi vastaan, se kuitenkin käsiteltäisiin varmasti esimerkiksi väärinkäytön kieltävän unionin oikeusperiaatteen kannalta, mikä edellyttäisi erityisesti sen osoittamista, että unionin oikeuteen perustuvaa kannetta ei ole todellisuudessa nostettu unionin oikeuden mukaiseen oikeuteen vetoamiseksi vaan pikemminkin tarkoituksena on ollut luoda keinotekoisesti edellytykset kalleussäännön soveltamiseksi.

95. Kuten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuudennessa kysymyksessä annetaan myös ymmärtää, vaihtoehtoisesti on kohtuullista olettaa, että jäsenvaltioiden kansallisissa säännöksissä säädetään kansallisten tuomioistuinten mahdollisuudesta ottaa oikeudenkäyntikuluista päätettäessä huomioon yksittäisten asianosaisten menettely ja se, missä tarkoituksessa ja millä tavoin nämä asianosaiset osallistuivat oikeudenkäyntiin. Siten kanteeseen sisältyvillä kiusantekotarkoitusta, tarpeettomuutta tai näennäisyyttä merkitsevillä osatekijöillä voi varmasti olla merkitystä oikeudenkäyntikuluja koskevassa kokonaispäätöksessä.⁴³

– Asianosaisten asemaan perustuva ”osatekijöiden” erottelu

96. Istunnossa tuotiin myös esiin, että kanteet päätöksistä, toimista tai laiminlyönneistä voitaisiin ”jakaa” kalleussäännön soveltamista varten pikemminkin *vastaajien* mukaan kuin erityisten perusteiden perusteella. Näin ollen silloin, kun asiassa on useita vastaajia ja lähtökohtaisesti yhtä heistä vastaan voidaan vedota ainoastaan puhtaasti kansallisen oikeuden mukaisiin perusteisiin, kalleussääntöä ei pitäisi soveltaa kuluihin, jotka ovat aiheutuneet siltä osin kuin kanteen on nostettu kyseistä vastaajaa vastaan.

⁴² Ks. edellä 37–39 kohta.

⁴³ Tätä käsitellään jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen A.5 osan 110–117 kohdassa.

97. Tähän ehdotukseen liittyy mielestäni kysymyksiä, jotka koskevat päätöksenteon rakennetta ja siihen liittyvien oikeussuojakeinojen ulottuvuutta. Ymmärrän asian niin, että tässä tapauksessa valituslautakunnan nimeäminen olisi voitu riitauttaa erillisessä oikeudenkäynnissä tai – kuten tapahtui – ”liittämällä” se kanteen nostamista koskevaan (lupa)hakemukseen. Jos tämä pitää paikkansa, tällaisessa tilanteessa olisi voitu esittää kaksi erillistä hakemusta, toinen valituslautakuntaa ja toinen ministeriä ja Attorney Generalia vastaan.

98. Jos jälkimmäinen perustuisi puhtaasti kansalliseen oikeuteen, ymmärrän, miksi siihen ei ehkä sovellettaisi kalleussääntöä ja sen poissulkeminen olisi perusteltua. Tästä ei kuitenkaan ole kysymys unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetussa asiassa. Käsiteltävässä asiassa kansallisessa tuomioistuimessa on kyseessä vain yksi kanne.⁴⁴ Näissä olosuhteissa en näe syytä kanteen jakamiseen vastaajien mukaan kalleussäännön soveltamiseksi.

99. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa toiseen kysymykseen seuraavasti:

Direktiivin 2011/92 11 artiklan 4 kohdan mukaista vaatimusta, jonka mukaan menettely ”ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle”, sovelletaan kaikkiin perusteisiin, väitteisiin tai perusteluihin, jotka koskevat kyseisen direktiivin tai muiden unionin oikeuden säädösten aineellisten tai menettelyllisten sääntöjen rikkomista ja jotka on esitetty riitautettaessa tämän direktiivin yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin laillisuus. Kun tällaisen riitauttamisen yhteydessä esitetään perusteita, väitteitä tai perusteluja sekä unionin oikeuden että kansallisen oikeuden rikkomisesta, edellä mainitun direktiivin 11 artiklan 4 kohdan mukaista vaatimusta, jonka mukaan menettely ”ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle”, sovelletaan yleisesti riitauttamiseen kokonaisuudessaan.

4. Kysymys 3

100. Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeudenkäyntikuluja koskevassa menettelyssä kyseessä oleva kanne nostettiin ennen lupamenettelyssä tehtyä lopullista päätöstä. Kolmannella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy ennen kaikkea, kattaako 11 artiklan 1 kohdan käsite ”päätökset, toimet tai laiminlyönnit” ”turvaamistoimet” tai ”väliaikaiset” toimet samoin kuin ”lopulliset” toimet.

101. Direktiivin 11 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot säätävät käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista. Se, miten tämä lopputulos menettelyllisesti saavutetaan, on kuitenkin pitkälti jätetty jäsenvaltioiden päätettäväksi.

⁴⁴ Todettakoon vielä kerran, että jos direktiivin 11 artiklan 2 kohta olisi pantu selkeämmin täytäntöön toteamalla selvästi, missä vaiheessa kanne pitäisi nostaa, kantajien olisi saattanut täytyä nostaa erilliset kanteet (esimerkiksi varhaisessa vaiheessa ministeriä vastaan (puolueellisen yksikön päätöksen tyhjäksi tekemiseksi) ja myöhemmässä vaiheessa itse kaavoituspäätöksestä – kaikki riippuisi päätöksenteon rakenteesta ja oikeussuojakeinoista ja ratkaisevasti myös direktiivin 11 artiklan 2 kohdan täsmällisestä täytäntöönpanosta).

102. Käytännössä päätöksentekomenettelyissä on merkittäviä eroja⁴⁵ eri jäsenvaltioiden välillä ja jopa yksittäisten jäsenvaltioiden sisällä.⁴⁶ Myös valvontamenettelyt eroavat toisistaan huomattavasti.⁴⁷

103. Esimerkiksi lupamenettely ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyt voidaan yhdistää, jolloin lopputuloksena on yksi päätös, tai erottaa toisistaan, jolloin lopputuloksena on kaksi erillistä päätöstä tai useampia erillisiä päätöksiä.⁴⁸ Pienempien, yksinkertaisempien ja rajoitetumpien hankkeiden päätöksentekomenettelyssä voi olla menettelyeroja verrattuna laajempiin, monimutkaisempiin hankkeisiin, joilla voi olla suurempi vaikutus ympäristöön.

104. Erot päätöksentekomenettelyn rakenteissa ja lopputuloksissa vaikuttavat siten luonnollisesti valvontamekanismeihin. Valvontamenettelyiden välillä on myös muita perustavanlaatuisia eroja. Ennen kuin kansallisissa tuomioistuimissa voidaan nostaa kanne, jäsenvaltiot voivat esimerkiksi edellyttää (tai olla edellyttämättä) hallinnollisen oikaisuvaatimuksen tekemistä. Tällaisten oikaisuvaatimusten osalta voi olla myös institutionaalisia eroja (valitus ministeriöön, toimivaltaiselle viranomaiselle tai erityisille valituslautakunnille jne.).

105. Direktiivissä ei yleisesti edellytetä tai kielletä kanteen nostamista ”ei-lopullisista” päätöksistä. Tämä joustavuus on täysin odotettavissa, kun otetaan huomioon potentiaalisesti laaja kirjo olemassa olevia erilaisia päätöksenteko- ja valvontakeinojen järjestelmiä.⁴⁹

106. Kuten edellä on selitetty,⁵⁰ jäsenvaltioiden on kuitenkin selvästi todettava, *missä vaiheessa* kanne voidaan nostaa. Tämä merkitsee itsessään sitä, että kansallisen lainsäädännön perusteella mahdollisille kantajille on selvää, milloin tietty toimi on kannekelpoinen päätös ja voiko kantaja nostaa kanteen ja/tai täytyykö kantajan nostaa kanne ”ei-lopullisesta” päätöksestä tai toimesta.

107. Koska unionin oikeuden sääntöjä ei ole, kansallisessa lainsäädännössä on annettava yksityiskohtaiset säännökset siitä, milloin kanteen nostamista koskeva lupahakemus voidaan tehdä, mutta kaikki asian kannalta merkitykselliset päätökset, toimet tai laiminlyönnit on voitava riitauttaa kyseisenä ajankohtana.⁵¹

108. Lisäksi sama *punainen lanka* tai *ydinajatus*, joka on jo todettu aikaisemmin,⁵² sisältyy jälleen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kolmanteen kysymykseen annettavaan vastaukseen: sitä, että jäsenvaltio ei ilmeisesti vahvistanut selvästi mitään tällaista ajankohtaa, ei voida kiertää ja käyttää mahdollisia kantajia vastaan keinona tuomioistuinmenettelyn epäämiseen sen seurauksena, että menettely on tai uhkaa vakavasti olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle.

45 Ks. vertailututkimus: Comparative reports to the 20th Colloquium of the Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union teoksessa Rüdiger, R. ja Silbermann., E. I., *Road planning in Europe – A Case Study*, Leipzig, 2006, erityisesti yleisen kertomuksen s. 23–32.

46 Esimerkiksi Belgian alueilla on omat kaavoituslainsäädäntönsä. Ks. yksityiskohtaisempi kuvaus Belgian ympäristölainsäädännöstä Delnoy, M., ”Implementation of the Aarhus Convention in Belgium: Some Elements” and Macrory, R., and Westaway, N., ”Access to Environmental Justice – A United Kingdom Perspective” teoksessa Pallemarts, M., (toim.) *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2011, s. 341 ja sitä seuraavat sivut.

47 Ks. seuraavat vertailututkimukset: Rüdiger, R. ja Silbermann., mainittu edellä alaviitteessä 45, s. 34 ja 35; the Summary Report on the inventory of EU Member States’ measures on access to justice in environmental matters by Milieu Ltd for the Commission’s DG Environment, syyskuu 2007, s. 4–6; Darpö, J., Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union (European Commission), 2013.10.11/Final, s. 11 ja 12. Ks. myös Pallemarts, M., (toim.) *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2011, s. 322, 343 ja 349.

48 Ks. myös tuomio 16.2.2012, Solvay ym. (C-182/10, EU:C:2012:82, 38 kohta).

49 Ks. vastaavista kysymyksistä eri oikeudenalalla, julkisten hankintojen alalla, tuomio 5.4.2017, Marina del Mediterraneo ym. (C-391/15, EU:C:2017:268, 26 ja 27 kohta).

50 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 44–46 kohta.

51 Ks. jälleen analogisesti tuomio 5.4.2017, Marina del Mediterraneo ym. (C-391/15, EU:C:2017:268, 26–32 kohta).

52 Ks. edellä 44–48, 58–60 ja 89 kohta.

109. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kolmanteen kysymykseen seuraavasti:

Direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohdan sanat ”päätökset, toimet tai laiminlyönnit” voivat sisältää lupahakemusta ratkaistaessa tehdyt hallinnolliset päätökset, joilla ei itsessään ratkaista peruuttamattomasti ja lopullisesti asianosaisten lakiin perustuvia oikeuksia.

5. Kysymys 6

110. Kuudennella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, voivatko jäsenvaltiot säätää poikkeuksia kalleussäännöstä, kun niistä ei säädetä direktiivissä tai määrätä yleissopimuksessa.

111. Ennakkoratkaisupyynnön perusteella siinä tarkoitettu poikkeus koskee ymmärtääkseni tilannetta, jossa oikeudenkäynti on pantu vireille tarpeettomasti tai kiusantekotarkoituksessa. Tässä suhteessa ei ole täysin selvää, miksi kysymys on pääasian oikeudenkäynnin kannalta merkityksellinen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei totea, että kanne olisi nostettu joko tarpeettomasti tai kiusantekotarkoituksessa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan asian käsittelyyn osallistunut osapuoli EirGrid toi tämän mahdollisuuden esiin kansallisessa tuomioistuimessa käydyssä oikeudenkäynnissä. Toisaalta valituslautakunta vahvisti unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa vastapuolen ominaisuudessa, että se ei vedonnut minkäänlaiseen väärinkäyttöön hakijoiden taholta.

112. Ennakkoratkaisutoiminnassa vallitsevan yhteistyöhengen mukaisesti totean kuitenkin seuraavaa, siltä osin kuin siitä voi olla kansalliselle tuomioistuimelle hyötyä.

113. Kuten kansallinen tuomioistuin tuo esiin, direktiivissä tai yleissopimuksessa ei kummassakaan ole erityistä perustaa poikkeukselle kalleussäännöstä tapauksissa, joissa kanne on nostettu tarpeettomasti tai kiusantekotarkoituksessa.

114. Unionin tuomioistuin on kuitenkin jo vahvistanut, että kalleussääntö ei edellytä, että kansallisten tuomioistuinten pitäisi jättää kansalliset oikeudenkäyntikuluja koskevat säännökset kokonaan soveltamatta. Lisäksi oikeudenkäynnin vireillepano ”tarpeettomasti” (ja sitä suuremmalla syyllä kiusantekotarkoituksessa) voidaan ottaa huomioon määrättäessä kalleussäännön soveltamisalaan kuuluvista oikeudenkäyntikuluista.⁵³ Tämän vuoksi kalleussäännön soveltamisen mukauttaminen siten, että huomioon otettaisiin väärinkäyttöä merkitsevät tai selvästi perusteettomat kanteet, ei merkitse poikkeusta sinänsä.

115. Sen sijaan, että puhuttaisiin poikkeuksista tai jopa soveltamatta jättämisen tarpeesta, ymmärrän siten kalleussäännön soveltamisen pikemminkin harmonisemmin: kalleussäännön kaikenkattavan suojan alla sovelletaan edelleen yleisiä kansallisia oletussääntöjä oikeudenkäyntikuluista, jolloin tuomioistuimen on otettava huomioon se, miten kunkin asianosaisten kanne on (tai ei ole) menestynyt, sekä kaikki muut asian kannalta merkitykselliset kansallisen oikeuden mukaiset menettelyyn liittyvät seikat.

116. Vaikka teoriassa pitää paikkansa, että edes oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa koskevia perussääntöjä ei voida soveltaa tapauksissa, joissa oikeudenkäynti on pantu vireille kiusantekotarkoituksessa,⁵⁴ mikä voisi ulottua myös kalleussääntöön ja johtaa kaikista käytännön syistä sen soveltamatta jättämiseen, tällaiset tilanteet ovat todella poikkeuksellisia. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamien tietojen perusteella nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltainen kanne on hyvin kaukana siitä, että se kuuluisi tähän poikkeukselliseen luokkaan.

53 Ks. edellä 58 kohta; tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, 42 kohta).

54 Tuomio 17.7.1998, ITT Promedia v. komissio (T-111/96, EU:T:1998:183).

117. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuudenteen kysymykseen seuraavasti:

Kun kansalliset tuomioistuimet soveltavat direktiivin 2011/92 11 artiklan 4 kohdan sääntöä, jonka mukaan menettely ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, kyseinen direktiivi ei estä niitä ottamasta huomioon sitä, että kanne, johon sääntöä sovelletaan, on nostettu tarpeettomasti tai kiusantekotarkoituksessa.

6. Kysymys 7

118. Seitsemännellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko yleissopimus esteenä sellaiselle kansallisessa oikeudessa säädetylle vaatimukselle, jonka mukaan väitetyn lainvastaisen toimen tai päätöksen ja ympäristölle aiheutuneen vahingon välillä on oltava syy-yhteys, jotta voidaan soveltaa kansallista lainsäädäntöä, jolla kalleussääntö pannaan täytäntöön.

119. Käsittääkseni vaatimus syy-yhteydestä on asetettu kansallisessa lainsäädännössä direktiivin 11 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan *kuulumattomista* menettelyistä aiheutuvien kulujen yhteydessä (vuoden 2011 ympäristölain 3 ja 4 §:ssä). Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, että näitä kansallisen oikeuden säännöksiä *ei sovelleta* käsiteltävässä asiassa.

120. Tämän vuoksi minun on vaikeaa ymmärtää, miten kansallisen tuomioistuimen esittämällä kysymyksellä olisi käsiteltävän asian kannalta merkitystä. Näin ollen mielestäni ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen seitsemännen kysymyksen on katsottava jäävän unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle tai olevan puhtaasti hypoteettinen. Tämän seurauksena se pitäisi jättää tutkimatta.

121. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin jättää ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen seitsemännen kysymyksen tutkimatta.

B. Århusin yleissopimuksen merkitys – Kysymykset 4 ja 5

122. Neljännellä ja viidennellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen mahdollisesta vaikutuksesta sen kansalliseen lainsäädäntöön joko suoraan (kyseisen määräyksen välitön oikeusvaikutus) tai välillisesti (yhteensopivan tulkinnan kautta).

123. Istunnossa käytiin laajaa mutta tuloksetonta keskustelua siitä, oliko tämän tapauksen tosiseikkojen ja sovellettavan Irlannin lainsäädännön perusteella itse asiassa sovellettava pikemminkin 9 artiklan 2 kappaletta kuin 9 artiklan 3 kappaletta.

124. Nähdäkseni *kansallisen lainsäädännön kannalta* sillä, kumpaa näistä Århusin yleissopimuksen määräyksistä sovelletaan, on eroa asiaan sovellettavien erityisten oikeudenkäyntikuluja koskevien kansallisten säännösten vuoksi. On kuitenkin kansallisen tuomioistuimen tehtävä tulkita ja arvioida kansallista lainsäädäntöä ja tosiseikkoja, mikä sitten johtaa niiden luokitteluun Århusin yleissopimuksen asianomaisen määräyksen soveltamisalaan.

125. Vaikka lähdetäisiin olettamasta, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta todella sovelletaan kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa, *unionin oikeuden kannalta* vastaukset ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiin on jo annettu sen direktiivin perusteella, jolla Århusin yleissopimuksen asiaa koskevat määräykset on saatettu osaksi unionin oikeutta. Tässä suhteessa 9 artiklan 3 kappaleen soveltaminen sen lisäksi (itsenäisesti tai ei) muuttaisi asiaa juuri lainkaan.

126. Siitä, kuinka laajasti unionin oikeudessa pannaan yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappale täytäntöön, voidaan toki keskustella pitkään, kun otetaan huomioon, että yleissopimuksen hyväksymistä koskevassa unionin ilmoituksessa todetaan, että unioni ei pane 9 artiklan 3 kappaletta täysimääräisesti täytäntöön⁵⁵ ja että direktiivin 11 artiklassa ei ole vastaavaa sanamuotoa 9 artiklan 3 kappaleen täytäntöön panemiseksi.⁵⁶

127. Tämän keskustelun lopputuloksesta riippumatta sikäli kuin kanne kuuluu direktiivin 11 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan siihen sovelletaan joka tapauksessa sen 11 artiklan 4 kohtaan sisältyvää kalleussääntöä.

128. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toiseen kysymykseen annetussa vastauksessa esitetyistä syistä en katso, että kannetta voidaan jakaa ehdotetulla tavalla eri osatekijöihin. Kanne joko kuuluu direktiivin 11 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan ja siihen sovelletaan *kokonaisuudessaan* kalleussääntöä, tai sitten se ei kuulu. Pääasian tapauksessa kaikki ennakkoratkaisupyynnössä viittaa siihen, että kanne kuuluu sen soveltamisalaan.

129. Tämän seurauksena ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen neljänteen ja viidenteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

V. Ratkaisuehdotus

130. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa High Courtin (Irlanti) esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

- 1) Kun on kyseessä kansallinen oikeudellinen järjestelmä, jossa lainsäätävä ei ole nimenomaisesti ja ehdottomasti todennut, missä menettelyn vaiheessa päätös on riitautettava, ja kun tuomioistuimen on tehtävä ratkaisu kunkin kanteen osalta tapauskohtaisesti oikeuskäytäntöön perustuvien sääntöjen (common law rules) mukaisesti, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU 11 artiklan 4 kohdan mukaista oikeutta menettelyyn, joka ”ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle”, sovelletaan kansallisessa tuomioistuimessa käytävään menettelyyn, jossa ratkaistaan, onko kyseessä oleva kanne nostettu asianmukaisessa vaiheessa.
- 2) Direktiivin 2011/92 11 artiklan 4 kohdan mukaista vaatimusta, jonka mukaan menettely ”ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle”, sovelletaan kaikkiin perusteisiin, väitteisiin tai perusteluihin, jotka koskevat kyseisen direktiivin tai muiden unionin oikeuden säädösten aineellisten tai menettelyllisten sääntöjen rikkomista ja jotka on esitetty riitautettaessa tämän direktiivin yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin laillisuus. Kun tällaisen riitauttamisen yhteydessä esitetään perusteita, väitteitä tai perusteluja sekä unionin oikeuden että kansallisen oikeuden rikkomisesta, edellä mainitun direktiivin 11 artiklan 4 kohdan mukaista vaatimusta, jonka mukaan menettely ”ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle”, sovelletaan yleisesti riitauttamiseen kokonaisuudessaan.

⁵⁵ United Nations Treaty Collection, Declarations and Reservations of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters – declarations formulated by the European Union upon approval (saatavilla osoitteessa https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDec).

⁵⁶ Tähän liittyy toinen monitahoinen kysymys, joka on sinänsä kiehtova mutta jää sekin käsiteltävän asian ulkopuolelle: jos todella nostettaisiin kanne, joka kuuluu Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen soveltamisalaan mutta jäisi sen ulkopuolelle, mitä unionin oikeusjärjestyksessä on pantu täytäntöön direktiiviä annettaessa, Århusin yleissopimuksen mahdollisesta sovellettavuudesta näihin kysymyksiin Irlannin oikeusjärjestyksessä ei säädettäisi unionin oikeudessa vaan Irlannin perustuslain säännöksissä, jotka koskevat kansainvälisten sopimusten oikeusvaikutuksia tässä kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Mikäli näin olisi, unionin tuomioistuimella ei olisi toimivaltaa vastata näihin kahteen esitettyyn kysymykseen.

- 3) Direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohdan sanat ”päätökset, toimet tai laiminlyönnit” voivat sisältää lupahakemusta ratkaistaessa tehdyt hallinnolliset päätökset, joilla ei itsessään ratkaista peruuttamattomasti ja lopullisesti asianosaisten lakiin perustuvia oikeuksia.
- 4) Kun otetaan huomioon ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen annetut vastaukset, neljänteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.
- 5) Kun otetaan huomioon ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen annetut vastaukset, viidenteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.
- 6) Kun kansalliset tuomioistuimet soveltavat direktiivin 2011/92 11 artiklan 4 kohdan sääntöä, jonka mukaan menettely ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, kyseinen direktiivi ei estä niitä ottamasta huomioon sitä, että kanne, johon sääntöä sovelletaan, on nostettu tarpeettomasti tai kiusantekotarkoituksessa.
- 7) Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen seitsemäs kysymys jätetään tutkimatta.