

## IV

(Tiedotteet)

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA  
VIRASTOJEN TIEDOTTEET**Komission tiedonanto muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa**

(2017/C 275/01)

## SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
A. JOHDANTO: MUUTOKSENHAKU- JA VIREILLEPANO-OIKEUS EU:N YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNNÖSSÄ .....	2
B. OIKEUDELLINEN KEHYS: KANSALLISET TUOMIOISTUIMET JA EU:N YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNTÖ .....	4
C. MUUTOKSENHAKU- JA VIREILLEPANO-OIKEUDEN TAKAAMINEN YMPÄRISTÖASIOISSA .....	6
1. YLEISET EDUT – OIKEUSSUOJAN KÄYTTÄMISEEN LIITTYVÄT VELVOITTEET JA OIKEUDET .....	6
1.1. Johdanto .....	6
1.2. Yleiset edut, velvoitteet ja oikeudet .....	6
1.3. Yleisön aktiivisen roolin varmistaminen, oikeuksien turvaaminen ja velvoitteiden ylläpitäminen .....	7
2. ASIAVALTUUS .....	11
2.1. Johdanto .....	11
2.2. Ympäristötietopyynnöt ja tiedonsaantioikeus .....	11
2.3. Tietty toiminta, johon sovelletaan yleisön osallistumista koskevia vaatimuksia .....	12
2.4. Ympäristövastuuta koskevien sääntöjen nojalla esitetyt toimintapyynnöt .....	16
2.5. Muu kohde, kuten kansallinen täytäntöönpanolainsäädäntö, yleiset sääntelytoimet, suunnitelmat, ohjelmat ja poikkeukset .....	16
3. TUOMIOISTUIMESSA TAPAHTUVAN UUDELEENTARKASTELUN LAAJUUS .....	19
3.1. Johdanto .....	19
3.2. Tuomioistuimessa tapahtuvan uudelleentarkastelun mahdolliset perusteet .....	20
3.3. Tarkastelun/valvonnan tason perinpohjaisuus .....	22
4. TEHOKKAAT OIKEUSSUOJAKEINOT .....	27
4.1. Johdanto .....	27
4.2. Vähäisiä menettelyvirheitä koskevat oikeussuojakeinot .....	27
4.3. Lainvastaisten päätösten tai toimien keskeyttäminen, peruuttaminen tai kumoaminen sekä säädösten ja sääntelytoimien soveltamatta jättäminen .....	28
4.4. Ohjeet laiminlyötyjen toimenpiteiden toteuttamiseksi .....	29

4.5	Lainvastaisen päätöksen, toimen tai laiminlyönnin aiheuttaman lainvastaisen vahingon korjaaminen .....	29
4.6	Välitoimet .....	30
5.	KULUT .....	31
5.1.	Johdanto .....	31
5.2.	Kulujen kohtuuttomuuden arvioinnissa käytettävät perusteet .....	32
5.3	Oikeusapu .....	34
6.	MENETTELYJEN MÄÄRÄAJAT, NOPEUS JA TEHOKKUUS .....	34
7.	KÄYTÄNNÖN TIEDOT .....	35
D.	PÄÄTELMÄT .....	36
LIITE I	.....	37
LIITE II	.....	38

#### A. JOHDANTO: MUUTOKSENHAKU- JA VIREILLEPANO-OIKEUS EU:N YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

1. Ympäristö on elämäämme kannatteleva järjestelmä ja yhteinen perintömme. Ympäristön laadun säilyttäminen, suojele ja parantaminen muodostavat yhteisen eurooppalaisen arvon, ja Euroopan unionin ympäristölainsäädäntö tarjoaa yhteiset puitteet viranomaisten velvoitteille sekä yleisön oikeuksille.
2. Komissio on äskettäin antanut tiedonannon *EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla* <sup>(1)</sup>. Siinä korostetaan, että jäsenvaltioiden kansalaisilla on oltava oikeus saattaa asia kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi EU:n perustamissopimuksissa vahvistetun tehokkaan oikeussuojan periaatteen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettujen määräysten mukaisesti tapauksissa, joissa EU:n lainsäädännössä vahvistettuihin velvoitteisiin tai oikeuksiin vaikutetaan kansallisella tasolla.
3. EU:n lainsäädännön mukaan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevilla ympäristöalan säännöksillä on taattava asiaankuuluvat yleiset edut.
4. Tiedon saannista, yleisön osallistumisesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa annetussa Århusin yleissopimuksessa <sup>(2)</sup>, jäljempänä 'Århusin yleissopimus', määrätään, että luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt (kuten valtiosta riippumattomat järjestöt) voivat tietyissä tapauksissa saattaa asian tuomioistuimen tai muiden puolueettomien elinten käsiteltäväksi julkisten tai yksityisten elinten toteuttamien toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen <sup>(3)</sup>. Yleissopimuksen ovat ratifioineet kaikki jäsenvaltiot ja Euroopan unioni <sup>(4)</sup>.
5. Yleissopimus on kansainvälisen sitoumuksen mukainen ja takaa sen, että luonnollisilla henkilöillä ja valtiosta riippumattomilla järjestöillä on sen nojalla muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. Lisäksi se on tärkeä siinä mielessä, että se tehostaa EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa ilman komission väliintuloa.
6. Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta annetun asetuksen N:o 1367/2006 perusteella yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan unionin toimielimiin ja elimiin. Tietyissä EU:n sekundaarilainsäädäntöön kuuluvissa säädöksissä on jäsenvaltioita koskevia nimenomaisia yleissopimuksen määräysten mukaisia säännöksiä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta <sup>(5)</sup>.
7. EU:n yhdenmukaistetun sekundaarilainsäädännön ohella jäsenvaltioilla on muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevia säännöksiä, jotka eroavat toisistaan merkittävästi <sup>(6)</sup>. Euroopan unionin tuomioistuin on antanut tärkeitä ennakkoratkaisuja, joissa selvennetään muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevia EU:n vaatimuksia tilanteissa, joissa sovelletaan yhdenmukaista sekundaarilainsäädäntöä, mutta myös tilanteissa, joissa sitä ei sovelleta. Näin on syntynyt tuomioistuimen laaja ja arvokas oikeuskäytäntö, joka koskee aihepiirin kaikkia osa-alueita.

<sup>(1)</sup> C(2016) 8600.

<sup>(2)</sup> <http://www.uncece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

<sup>(3)</sup> Ks. erityisesti Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 ja 3 kappale.

<sup>(4)</sup> Päätös 2005/370/EY.

<sup>(5)</sup> Esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnista annettu direktiivi 2011/92/EU ja teollisuuden päästöistä annettu direktiivi 2010/75/EU.

<sup>(6)</sup> <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm>

## 8. Tätä taustaa vasten on todettu monia ongelmia:

- Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta kansallisissa tuomioistuimissa koskevat esteet vaikuttavat haitallisesti yksityishenkilöihin ja valtiosta riippumattomiin järjestöihin. Tämä selittää, miksi eri jäsenvaltioiden kansalliset tuomioistuimet ovat esittäneet unionin tuomioistuimelle suuren määrän ennakkoratkaisupyyntöjä, joissa pyydetään selvittämään, onko muutoksenhakuoikeus annettava ja jos on, millä ehdoin. Asiat eivät koske yleisöä välittömästi, jos tehoton muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus johtaa täytäntöönpanon epäonnistumiseen. Esimerkki tästä on hallinnollisten toimien puutteesta johtuvat terveydelle haitalliset ilmaanasteiden määrät.
- Julkishallinto ja kansalliset tuomioistuimet kuormittuvat riita-asioista, jotka koskevat muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuteen liittyviä ongelmia. Jos Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella annetaan aiempaa selkeämpiä vastauksia, julkishallinnon ja oikeudenhoidon pitäisi tehostua.
- Yritykset kärsivät hallinnollisen päätöksenteon viivästyksistä, jotka liittyvät muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden epäselvistä säännöksistä johtuviin pitkittyneisiin riita-asioihin. Kyseiset säännökset koskevat muun muassa asiavaltuutta ja tuomioistuimessa tapahtuvan uudelleentarkastelun laajuutta. Kansalliset tuomioistuimet paikkaavat yhä useammin kansallisen prosessilainsäädännön puutteita, erityisesti asiavaltuutta koskevissa kysymyksissä. Niiden päätökset liittyvät kuitenkin erityistapauksiin, eivätkä ne tästä syystä voi tarjota investointipäätösten tekemisessä tarvittavaa selvyyttä ja ennustettavuutta.

Ajoitus ja selkeä lainsäädäntökehys ovat erityisen olennaisia pienten ja keskisuurten yritysten, jäljempänä 'pk-yritykset', kannalta, sillä niillä ei ole varaa tarpeettoman pitkiin lupamenettelyihin eikä riitojen riskeihin ja laajuuteen liittyvään epävarmuuteen. Yritykset voivat kärsiä myös siitä, jos niille ei tehoton muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden seurauksena pystytä tarjoamaan puhdasta ympäristöä, joka monille on hyvin tärkeä, tai jos hallitus ei onnistu tekemään vihreän talouden kannalta suotuisia investointeja.

9. Komissio päätti useita vaihtoehtoja harkittuaan, että tulkitseva tiedonanto muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (eli tämä tiedonanto) olisi tarkoituksenmukaisin ja tehokkain keino puuttua ongelmiin. Jos tiedonantoon kootaan Euroopan unionin tuomioistuimen kaikki olennainen oikeuskäytäntö ja sen perusteella tehdään varovaisia päätelmiä, tiedonanto toisi huomattavaa selvyyttä asioihin ja tarjoaisi viitelähteen seuraaville tahoille: kansalliset viranomaiset, jotka vastaavat EU:n ympäristölainsäädännön asianmukaisesta soveltamisesta; kansalliset tuomioistuimet, jotka varmistavat unionin oikeuden noudattamisen ja joilla on toimivalta esittää unionin oikeuden pätevyttä ja tulkintaa koskevia kysymyksiä Euroopan unionin tuomioistuimelle; yleisö, erityisesti luonnolliset henkilöt ja ympäristöjärjestöt, joilla on yleisen edun mukainen vaikuttajan rooli, sekä talouden toimijat, joilla on yhteinen intressi lainsäädännön ennustettavissa olevan soveltamisen suhteen. Kevyen hyväksymismenettelyn myötä komissio voisi tehdä tehokkaan aloitteen lyhyellä aikavälillä.
10. Mahdollisuutta jatkaa entiseen tapaan ja vedota ainoastaan unionin tuomioistuimen kehittyvään oikeuskäytäntöön ei pidetty todettujen tarpeiden vuoksi asianmukaisena vaihtoehtona. Nimenomaista muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevan säädöksen laatimista ei myöskään jatkettu vuonna 2003 komission antamasta ehdotuksesta <sup>(7)</sup> saadun kokemuksen vuoksi. Ehdotus oli neuvoston käsiteltävänä yli vuosikymmenen ajan, mutta asiasta ei päästy yksimielisyyteen eikä sen saavuttaminen ollut edes näköpiirissä <sup>(8)</sup>. Alakohtaisesta lainsäädännöllisestä lähestymistavasta, jossa keskityttäisiin lisäämään muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevia säännöksiä aloilla, joilla on havaittu erityisiä haasteita (esimerkiksi luonnon, veden, jätehuollon ja ilmanlaadun osa-alueilla), ei olisi hyötyä lyhyellä aikavälillä, eikä unionin lainsäätäjät tällä hetkellä tunnu olevan asialle avoin <sup>(9)</sup>.
11. Tiedonanto perustuu EU:n lainsäädäntöön, muun muassa perusoikeuskirjaan, sekä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Asiakirjassa käsitellään yleisön mahdollisuuksia riitauttaa viranomaisten päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä tuomioistuimessa tai vastaavassa elimessä. Keskeisiä käsiteltäviä seikkoja ovat asiavaltuus, kansallisen tuomioistuimen suorittaman tutkinnan laajuus ja tämän tarjoamat tehokkaat oikeussuojakeinot sekä monet muut suojatoimenpiteet. Tiedonannossa annetaan selkeä kuva siitä, mitä jäsenvaltioilta edellytetään kyseisten vaatimusten täyttämiseksi.

<sup>(7)</sup> COM(2003) 624 final.

<sup>(8)</sup> Siksi komissio peruutti ehdotuksena vuonna 2014, ks. vanhentuneiden komission ehdotusten peruuttaminen (EUVL C 153, 21.5.2014, s. 3).

<sup>(9)</sup> Neuvotellessaan kansallisia päästörajajoja koskevasta direktiivistä (EU) 2016/2284 neuvosto ja parlamentti harkitsivat muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevien säännösten sisällyttämistä direktiiviin mutta päättivät mainita muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden vain johdanto-osan kappaleessa.

12. Mikäli jäsenvaltioiden täytyy ryhtyä toimenpiteisiin varmistaakseen säädösten noudattaminen, niitä autetaan tarvittavien muutosten tekemisessä. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi äskettäin hyväksytyyn ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointien<sup>(10)</sup> puitteissa käytävän tietojenvaihdon avulla. Komissio julkaisi 6 päivänä helmikuuta 2017 ensimmäisen kattavan yhteenvedon EU:n ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön soveltamisesta käytännössä. Yhteenvedo osoittaa, että ympäristöpolitiikka ja -lainsäädäntö toimivat mutta niiden täytäntöönpanossa on suuria puutteita eri puolilla unionia. Kiireisimminkin korjaamista vaativat täytäntöönpanon puutteet EU:n jäsenvaltioissa koskevat jätehuoltoa, luontoa ja luonnon monimuotoisuutta, ilmanlaatua, veden laatua ja vesihuoltoa. Ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointia koskeva tiedonanto ja 28 maakohtaista raporttia muodostavat myönteisen ja rakentavan lähestymistavan, jonka avulla parannetaan EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa. Käsiteltävänä oleva tiedonanto täydentää sitä olennaisella tavalla.
13. Jos jokin jäsenvaltio ei noudata unionin säännöstöön sisältyviä oikeudellisia vaatimuksia, komissio käyttää edelleen myös rikkomusmenettelyä varmistaakseen vaatimusten noudattamisen.
14. Vaikka tiedonannossa keskitytään ympäristöasioihin, se on myös osa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevaa komission laajempaa työtä, kuten EU:n oikeusalan tulostaulua, perusoikeuskirjan soveltamista ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseen tähtäävää EU:n toimintakehystä<sup>(11)</sup>. Tehokkailla oikeusjärjestelmillä on olennaisen tärkeä tehtävä oikeusvaltioperiaatteen ja Euroopan unionin perusarvojen ylläpitämisessä sekä unionin oikeuden soveltamisen ja keskinäisen luottamuksen varmistamisessa. Tästä syystä kansallisten oikeusjärjestelmien parantaminen on yksi EU-ohjausjakson eli EU:n talouspolitiikkojen vuosittaisen koordinoitujakson painopisteistä. EU:n oikeusalan tulostaulu auttaa jäsenvaltioita oikeudenkäytön tehostamisessa, sillä se tarjoaa vertailukelpoisia tietoja kansallisten oikeusjärjestelmien laadusta, toimivuudesta ja riippumattomuudesta<sup>(12)</sup>. Komissio hyväksyi vuonna 2014 antamassaan tiedonannossa uuden toimintakehityksen, jossa puututaan EU:n jäsenvaltioiden oikeusvaltioperiaatteen systeemiin uhkiin<sup>(13)</sup>. Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on kaikkien perustamissopimuksissa mainittujen perusarvojen, myös perusoikeuksien, suojelemisen ennakoitua.
15. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden käsittely tässä tiedonannossa on rajattu jäsenvaltioiden viranomaisten päätöksiin, toimiin ja laiminlyönteihin. Tekstissä ei käsitellä yksityisten tahojen välisiä riitoja ympäristöasioissa<sup>(14)</sup> eikä unionin yleisen tuomioistuimen suorittamaa EU:n toimielimien toimien tuomioistuINVALVONTAA, vaan kyseistä asiaa käsitellään Århus-asetuksessa N:o 1367/2006. Vaikka tiedonannon sisältö on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen, vain tuomioistuin itse voi tehdä lopullisia tulkintoja.
16. Tiedonanto edistää osaltaan EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, sillä siinä selvitetään, miten yleisö voi saattaa asiansa kansallisten tuomioistuinten käsiteltäväksi. Nämä pystyvät yleensä tekemään asianmukaisia ratkaisuja koska ne ovat tosiasioiden ja niiden asiayhteyksien lähellä. Näin tiedonanto edistää myös oikeusvaltioperiaatetta, joka on yksi EU:n oikeusjärjestyksen perusarvoista.

## B. OIKEUDELLINEN KEHYS: KANSALLISET TUOMIOISTUIMET JA EU:N YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNTÖ

17. Kansalliset tuomioistuimet ovat niin kutsuttuja yleisiä tuomioistuinta, jotka panevat unionin oikeutta täytäntöön jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä<sup>(15)</sup>. Niillä on valtuudet tarkastella uudelleen päätöksiä, jotka ovat unionin oikeuden vastaisia, ja määrätä rahallisia korvauksia aiheutetusta vahingosta<sup>(16)</sup>.
18. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ympäristöasioissa on EU:n ympäristölainsäädännön olennainen osa ja perustuu unionin oikeuden peruseriaatteisiin, jotka on vahvistettu EU:n perussopimusten ja Århusin yleissopimuksen määräyksissä sekä sekundaarilainsäädännössä sellaisina, kuin Euroopan unionin tuomioistuin on niitä tulkinnut oikeuskäytännössään.

<sup>(10)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index_en.htm)

<sup>(11)</sup> COM(2014) 158 final.

<sup>(12)</sup> Komissio käynnisti vuonna 2008 myös tuomareille tarkoitetun EU:n ympäristölainsäädäntöä käsittelevän koulutusohjelman. Jäsenvaltioiden tuomarit ja koulutuslaitokset saavat verkossa saatavissa olevien koulutusohjelmien kautta ajantasaista ja täsmällistä tietoa EU:n ympäristölainsäädännön eri aihepiireistä, kuten muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta, ympäristövastuusta sekä vesi- ja jätehuollosta.

<sup>(13)</sup> COM(2014) 158 final.

<sup>(14)</sup> Tätä käsitellään kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevassa komission suosituksessa 2013/396/EU.

<sup>(15)</sup> Lausunto 1/09, *Yhdistetyn patenttioikeudenkäyntijärjestelmän perustaminen*, ECLI:EU:C:2011:123, 80 kohta.

<sup>(16)</sup> C(2016) 8600, s. 4.

19. EU:n ympäristölainsäädäntö kattaa EU:n lainsäädännöstä sen osan, jolla edistetään seuraavien Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 191 artiklassa asetettujen EU-ympäristöpolitiikan tavoitteiden <sup>(17)</sup>, saavuttamista:
- ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen; ihmisten terveyden suojeleminen
  - luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö sekä
  - sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen.
20. Ympäristölainsäädäntö sisältää lukuisia veloitteita, joiden mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on toimittava, ja se on merkityksellistä viranomaisten vastuualaan kuuluvissa tärkeissä päätöksissä, toimissa ja laiminlyönteissä.
21. Unionin tuomioistuin korostaa, että unionin oikeus muodostaa erillisen ja itsenäisen oikeusjärjestyksen, ja on unionin oikeuden määrittämiseksi ja tukemiseksi hyväksynyt ja kehittänyt yleisiä periaatteita, kuten vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteen <sup>(18)</sup>. Samanaikaisesti se tunnustaa jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden <sup>(19)</sup> eli oikeuden määrätä omista yksityiskohtaisista menettelyllisistä vaatimuksistaan.
22. Oikeusvaltioperiaate sisältää unionin oikeudessa vahvistettujen oikeuksien tehokkaan oikeudellisen suojan. Tämä ilmenee EU:n primaarilainsäädännöstä. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (jäljempänä 'SEU-sopimus') 19 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että "jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla". Lisäksi jäsenvaltioiden on unionin oikeuden täytäntöönpanon yhteydessä noudatettava perusoikeuskirjan 47 artiklaa, jonka ensimmäisessä kohdassa vahvistetaan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Artiklassa todetaan, että "jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa". On syytä muistuttaa, että SEU-sopimuksen 19 artiklan 1 kohta ja perusoikeuskirjan 47 artiklaa sovelletaan ainoastaan unionin oikeuden alalla. Perusoikeuskirjan 47 artikla vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklaa, joissa määrätään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (6 artikla) ja oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon (13 artikla).
23. Tehokas oikeussuoja liittyy läheisesti unionin oikeuden yhdenmukaiseen tulkintaan unionin tuomioistuimessa ja kansallisten tuomioistuinten mahdollisuuteen – sekä toisinaan vaatimukseen – esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle kysymyksiä unionin toimielinten ja elinten toimien pätevydestä ja tulkinnasta SEUT-sopimuksen 267 artiklassa tarkoitetun ennakkoratkaisupyynnön avulla. Kyseisen 267 artiklan merkitystä voidaan epäillä, jos asioiden saattaminen kansallisiin tuomioistuimiin on joko mahdotonta tai siitä on tehty kohtuuttoman vaikeaa.
24. Århusin yleissopimus on ollut erottamaton osa EU:n oikeusjärjestystä siitä lähtien, kun EU ratifioi sen ja se tuli voimaan, ja se sitoo jäsenvaltioita SEUT-sopimuksen 216 artiklan 2 kohdan nojalla <sup>(20)</sup>. Kyseisessä oikeusjärjestyksessä unionin tuomioistuin on näin ollen lähtökohtaisesti toimivaltainen antamaan ennakkoratkaisun tämän sopimuksen tulkinnasta <sup>(21)</sup>.
25. Yleissopimuksen tavoitteena on edistää "nykyiseen sukupolveen ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä" <sup>(22)</sup>. Se velvoittaa sopimuspuolia takaamaan kansalaisille ja näiden yhteenliittymille kolme laajaa oikeuksien aluetta, nimittäin tiedonsaantia, päätöksentekoon osallistumista sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevat oikeudet.
26. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta käsitellään yleissopimuksen 9 artiklassa. Kyseinen määräys sisältää yleissopimuksen edellä mainitut kolme osa-aluetta, ja siinä korostetaan, että muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus täydentävät ja tukevat muita oikeuksia <sup>(23)</sup>. Århusin yleissopimuksen sihteeristön julkaisemassa Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeessa <sup>(24)</sup> annetaan sopimuspuolille lisätietoa yleissopimuksen vaatimusten täytäntöönpanosta ja tulkinnasta, vaikka on tärkeää pitää mielessä, ettei sillä ole sitovaa vaikutusta eikä Århusin yleissopimuksen määräyksille kuuluvaa oikeusnormin asemaa <sup>(25)</sup>.

<sup>(17)</sup> Ks. Perusoikeuskirjan 37 artikla

<sup>(18)</sup> Ks. esimerkiksi unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, 43 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-570/13, *Gruber*, 37 kohta.

<sup>(19)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-416/10, *Križan*, 106 kohta.

<sup>(20)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-243/15, *Lesoochranarske zoskupenie VLK II (LZ II)*, 45 kohta.

<sup>(21)</sup> Ks. unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-240/09, *Lesoochranarske zoskupenie VLK I (LZ I)*, 30 kohta Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen tulkinnasta.

<sup>(22)</sup> Århusin yleissopimuksen 1 artikla.

<sup>(23)</sup> Yleissopimuksen 9 artiklan 1 kappale koskee tiedonsaantioikeutta, 9 artiklan 2 kappale koskee osallistumisoikeutta tiettyyn toimintaan liittyviin päätöksentekomenettelyihin, 9 artiklan 3 kappale koskee ympäristölainsäädäntöä rikkovia toimia tai laiminlyöntejä yleisesti ja 9 artiklan 4 kappaleessa käsitellään oikeussuojakeinoja sekä edellisissä kappaleissa tarkoitettujen menettelyjen oikea-aikaisuutta ja niistä aiheutuvia kuluja.

<sup>(24)</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, second edition 2014. [http://www.unece.org/env/pp/implementation\\_guide.html](http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html)

<sup>(25)</sup> Ks. unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-182/10, *Solvay ym.*, 27 kohta.

27. Unionin tuomioistuin on katsonut, että kansallisten tuomioistuinten on varmistaa tehokkaan oikeussuojan unionin ympäristöoikeuden kattamalla alalla tulkittava kansallista oikeutta niin pitkälti kuin mahdollista Århusin yleissopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden mukaisesti <sup>(26)</sup>.
28. EU on hyväksynyt ympäristölainsäädäntöä, joka sisältää nimenomaisesti muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevia vaatimuksia <sup>(27)</sup>.
29. Suuri osa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä on peräisin pääasiassa ennakkoratkaisuista, joita kansalliset tuomioistuimet ovat pyytäneet SEUT-sopimuksen 267 artiklan nojalla. Monet asiat koskevat sekundaarilainsäädäntöön kuuluvia muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevia säännöksiä. Mukana on myös tapauksia, joissa korostetaan unionin oikeuden yleisten periaatteiden merkitystä – erityisesti tehokkuusperiaatetta <sup>(28)</sup>.
30. Edellä esitetyt seikat muodostavat laajat puitteet EU:n ympäristöasioita koskevalle muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudelle jäsenvaltioissa. Vaikka puitteet on laadittu unionin tasolla, niiltä vaaditaan käytännön täytäntöönpanoa ja merkitystä jäsenvaltioissa ja erityisesti kansallisissa tuomioistuimissa.

## C. MUUTOKSENHAKU- JA VIREILLEPANO-OIKEUDEN TAKAAMINEN YMPÄRISTÖASIOISSA

### 1. YLEISET EDUT – OIKEUSSUOJAN KÄYTTÄMISEEN LIITTYVÄT VELVOITTEET JA OIKEUDET

#### 1.1 Johdanto

*Ympäristöasioita koskevan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden tarkoituksena on tarjota luonnollisille henkilöille ja heidän yhteenliittymilleen mahdollisuus käyttää EU:n ympäristölainsäädännössä heille vahvistettuja oikeuksia. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden myötä varmistetaan lisäksi EU:n ympäristölainsäädännön tavoitteiden saavuttaminen ja velvoitteiden täyttyminen.*

31. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ympäristöasioissa merkitsee unionin oikeudessa lisäoikeuksia, joilla on kaksi tavoitetta. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden myötä luonnolliset henkilöt ja heidän yhteenliittymänsä voivat käyttää unionin oikeudessa heille vahvistettuja oikeuksia, ja sen avulla pyritään varmistamaan EU:n ympäristölainsäädännön tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttaminen <sup>(29)</sup>.

#### 1.2 Yleiset edut, velvoitteet ja oikeudet

*EU:n ympäristölainsäädännöllä pyritään turvaamaan yleiset edut, kuten puhdas ilma, puhtaat ja riittävät vesivarat sekä terve biologinen monimuotoisuus. Yleisön aktiivinen osallistuminen on näitä etuja tukeva ja niihin liittyvä yleinen etu ympäristön alalla.*

32. Unionin lainsäätävä on antanut runsaasti ympäristön laadun säilyttämistä, suojelemista ja parantamista koskevaa lainsäädäntöä, jolla edistetään yleisiä etuja, kuten puhdasta ilmaa, turvallisia ja riittäviä vesivaroja ja tervettä biologista monimuotoisuutta, sekä pyritään vähentämään jätteen määrää. Nämä ovat yleisiä etuja, koska yhteiskunnallinen hyvinvointi riippuu niistä.

<sup>(26)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-240/09, LZ I, 50 kohta. Tämä päätös koski Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta.

<sup>(27)</sup> Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annetun direktiivin 2003/4/EY 6 artiklan 2 kohta, ympäristövastuusta annetun direktiivin 2004/35/EY 13 artikla, teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU 25 artikla, ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2011/92/EU 11 artikla ja Seveso III -direktiivin 2012/18/EU 23 artikla. Ks. myös kansallisia päästörajoja koskevan direktiivin (EU) 2016/2284 johdanto-osan 27 kappale, jossa viitataan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta käsittelevään unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

<sup>(28)</sup> Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa on saatu jonkin verran selvyyttä myös Euroopan komission SEUT-sopimuksen 258 artiklan nojalla suorittamista suorista toimista, joilla se on puuttunut ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU ja teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä koskeviin ongelmiin. Ks. esimerkiksi asia C-427/07 *komissio v. Irlanti* ja asia C-530/11 *komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta*.

<sup>(29)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-71/14, *East Sussex*, 52 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-72/95, *Kraaijveld*, 56 kohta.

33. Kyseisten yleisten etujen turvaamiseksi unionin lainsäätäjät on ottanut käyttöön muun muassa seuraavat toimenpiteet:

- sitovat ympäristölaatuavoitteet ja velvoitteet, joita jäsenvaltioiden on noudatettava <sup>(30)</sup>
- ympäristön tilan seuranta koskevat jäsenvaltioiden velvoitteet <sup>(31)</sup>
- viranomaisille määrätty vaatimukset pilaantumisen ja jätteiden vähentämiseen tähtäävien ohjelmien laatimisesta <sup>(32)</sup>
- vaatimukset siitä, että tietyt toimet ovat mahdollisia vasta viranomaisilta saadun luvan tai suostumuksen jälkeen <sup>(33)</sup> sekä
- vaatimus ympäristöarviointien laatimisesta, ennen kuin tietyntyyppisille suunnitelmille ja hankkeille myönnetään suostumus <sup>(34)</sup>.

Jäsenvaltioiden on täydennettävä näitä toimenpiteitä kansallisella täytäntöönpanolainsäädännöllä ja yleisillä sääntelytoimilla sekä viranomaisten päätöksillä ja toimilla.

34. Euroopan unioni on myös 1980-luvulta lähtien ottanut vaiheittain käyttöön toimenpiteitä sen tunnustamiseksi, että ottamalla yleisö aktiivisesti mukaan näihin toimenpiteisiin lisätään yleistä etua <sup>(35)</sup>. Euroopan unionin tuomioistuin on pannut merkille yhteyden, joka vallitsee ympäristöasioiden muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden ja sen välillä, että ”unionin lainsäätäjät on halunnut säilyttää ympäristön laadun sekä suojella ja parantaa sitä ja antaa yleisölle tässä yhteydessä aktiivisen roolin” <sup>(36)</sup>.

### 1.3 Yleisön aktiivisen roolin varmistaminen, oikeuksien turvaaminen ja velvoitteiden ylläpitäminen

*EU:n ympäristölainsäädännössä vahvistettujen yleisten ja muiden etujen sekä viranomaisille määrättyjen velvoitteiden myötä luonnolliset henkilöt ja heidän yhteenliittymänsä saavat menettelyllisiä ja aineellisia oikeuksia. Kansallisten tuomioistuinten on suojeltava näitä oikeuksia.*

35. Unionin tuomioistuin on todennut, että edellä mainituista yleisistä eduista ja viranomaisille määrättyistä velvoitteista seuraa, että luonnollisilla henkilöillä ja heidän yhteenliittymillään on oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava. Kyseiset oikeudet ovat luonteeltaan sekä menettelyllisiä että aineellisia oikeuksia. Monia menettelyllisiä ja aineellisia oikeuksia voidaan käyttää samanaikaisesti tilanteissa, joissa viranomaisen päätökseen, toimeen tai laiminlyöntiin liittyy yleisön osallistumista sekä oleellisten ympäristönsuojeluelvoitteiden noudattamista koskevia ongelmia.

36. Unionin tuomioistuin totesi asiassa *LZ II* antamassaan tuomiossa luontotyyppidirektiivistä 92/43/ETY, että ”(o)lisi SEUT 288 artiklassa direktiiveille tunnustetun sitovan vaikutuksen vastaista, että henkilöillä, joita asia koskee, ei lähtökohdaisesti olisi mahdollisuutta vedota direktiivissä säädettyihin velvoitteisiin” <sup>(37)</sup>.

<sup>(30)</sup> Velvoitteisiin kuuluvat muun muassa rikkidioksidin, hiukkasten ja typpidioksidin kaltaisten ilman epäpuhtauksien raja-arvojen noudattaminen ilmanlaatua koskevan direktiivin 2008/50/EY 13 artiklan mukaisesti, pintavesien ja pohjaveden hyvää laatua koskevat tavoitteet vesipolitiikan puitteista annetun direktiivin 2000/60/EY 4 artiklan mukaisesti ja monien lajien ja luontotyyppien suotuisan suojelun tason noudattaminen luontotyyppidirektiivin 92/43/ETY 2 artiklan mukaisesti.

<sup>(31)</sup> Esimerkkeinä mainittakoon uimavesien seuranta koskeva velvoite uimavesidirektiivin 2006/7/EY 3 artiklan mukaisesti ja ilmanlaadun arviointi ilmanlaatua koskevan direktiivin 2008/50/EY 5–11 artiklan mukaisesti.

<sup>(32)</sup> Esimerkkejä näistä ovat muun muassa vesienhoitosuunnitelmien laatiminen vesipolitiikan puitedirektiivin 2000/60/EY 13 artiklan mukaisesti, ilmanlaatusuunnitelmien valmisteleminen ilmanlaatudirektiivin 2008/50/EY 23 ja 24 artiklan mukaisesti sekä jätehuolto-suunnitelmien laatiminen jätepuitedirektiivin 2008/98/EY 28 artiklan mukaisesti.

<sup>(33)</sup> Esimerkkejä näistä ovat muun muassa jäteluvan hankkimisvelvoite jätepuitedirektiivin 2008/98/EY 23 artiklan mukaisesti, luvan hankkiminen teollisuuden päästöjä koskevan direktiivin 2010/75/EU 4 artiklan mukaisesti sekä suostumuksen hankkiminen luontotyyppidirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

<sup>(34)</sup> Esimerkiksi strategisesta ympäristöarvioinnista annetun direktiivin 2001/42/EY 3 artikla ja ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU 2 artikla.

<sup>(35)</sup> Ympäristövaikutusten arviointia koskevassa alkuperäisessä direktiivissä 85/337/ETY vaadittiin, että yleisölle on annettava mahdollisuus ilmaista näkemyksensä hankkeiden kehittäjien toimittamista ympäristötiedoista, jotta yleisö voisi täydentää tietoja. Ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta annetun alkuperäisen direktiivin 90/313/ETY johdanto-osassa todettiin, että ”viranomaisten hallussa olevan ympäristöä koskevan tiedon saanti parantaa ympäristön suojelua”. Kyseisiä säännöksiä on vahvistettu hyväksymällä Århusin yleissopimus ja useita EU:n sekundaarilainsäädäntöön kuuluvia säädöksiä.

<sup>(36)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-260/11, *Edwards ja Pallikaropoulos*, 32 kohta.

<sup>(37)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-243/15, *LZ II*, 44 kohta.

37. Tässä korostetaan, että muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeviin perusteisiin sisältyy tarve varmistaa EU:n ympäristölainsäädännössä säädettyjen velvoitteiden noudattaminen. Ehdot, jotka koskevat asian saattamista kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, saattavat kuitenkin riippua siitä, ketä asian katsotaan koskevan. Tässä yhteydessä on tehtävä ero valtiosta riippumattomien ympäristönsuojelujärjestöjen ja luonnollisten henkilöiden välillä.

*Valtiosta riippumattomilla ympäristönsuojelujärjestöillä on tärkeä tehtävä EU:n ympäristölainsäädännön velvoitteiden noudattamisen varmistamisessa. Niillä on laaja ympäristönsuojelua koskeva oikeus, jota kansallisten tuomioistuinten on vaalittava.*

38. Yleisön osallistumisen on katsottu sisältävän paitsi luonnollisten henkilöiden roolin myös näiden yhteenliittymien roolin <sup>(38)</sup>. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä todetaankin, että ympäristöalan järjestöillä – valtiosta riippumattomilla ympäristöjärjestöillä – on olennaisen tärkeä rooli EU:n ympäristölainsäädännön velvoitteiden noudattamisen varmistamisessa.
39. Unionin tuomioistuin totesi asiassa *LZ I* (joka tunnetaan myös nimellä *Slovak Brown Bears*) antamassaan tuomiossa, että "kansallisen tuomioistuimen on siten tulkittava muutoksenhauille hallinnon sisällä ja tuomioistuimissa asetettuja edellytyksiä koskevia menettelysääntöjä niin pitkälti kuin mahdollista sekä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen tavoitteiden että unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokasta oikeussuojaa koskevien tavoitteiden mukaisesti mahdollistaakseen sen, että zoskuperien kaltainen ympäristönsuojelujärjestö voi riitauttaa tuomioistuimessa hallinnollisessa menettelyssä tehdyn päätöksen, joka voi olla unionin ympäristöoikeuden säännösten vastainen" <sup>(39)</sup>.
40. Asiassa *LZ I* annettu tuomio on huomionarvoinen myös sen vuoksi, että se koski viranomaisen antamaa päätöstä sallia ruskeakarhujen metsästyksen poikkeuksena luontotyypidirektiivissä 92/43/ETY säädetyistä lajien suojelua koskevista säännöksistä. Kyseisen direktiivin sisältämien lajien suojelua koskevien säännösten tarkoituksena ei ole suojella yksilöitä vaan ympäristöä, ja suojelun tulee tapahtua yleisen edun mukaisesti. Tästä syystä unionin tuomioistuin katsoi, että kantajana olleella valtiosta riippumattomalla ympäristöjärjestöllä oli oikeus, johon liittyi oikeussuoja tietyssä tapauksessa, esimerkiksi kun oli kyse luontotyypidirektiivin 92/43/ETY säännösten saattamisesta täytäntöönpanokelpoiksi.
41. Tämä on erityisen tärkeää luonnonsuojelun alalla, koska tällä alalla voi olla vaikea väittää, että viranomaisten päätökset, toimet tai laiminlyönnit saattavat vaikuttaa luonnollisten henkilöiden oikeuksiin, kuten henkilöiden terveyteen liittyviin oikeuksiin.
42. Unionin tuomioistuimen kanta asiassa *LZ I* on yhdenmukainen myös Århusin yleissopimuksen johdanto-osan seitsemännen, kolmannentoista ja kahdeksannentoista kappaleen kanssa. Niissä tunnustetaan valtiosta riippumattomien ympäristönsuojelujärjestöjen keskeinen rooli ympäristönsuojelussa. Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa *LZ I* ei ole ainoa tästä asiasta annettu ratkaisu. Se on asiassa *Janecek* aiemmin annetun ratkaisun mukainen, jossa todetaan, että niin oikeushenkilöiden kuin luonnollistenkin henkilöiden on voitava vedota unionin ympäristölainsäädäntöön, jonka tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen <sup>(40)</sup>.
43. Unionin tuomioistuin on tunnustanut valtiosta riippumattomien ympäristöjärjestöjen oikeuden asioissa *LZ I* ja *Janecek* <sup>(41)</sup> antamissaan tuomioissa. Lisäksi monissa EU:n säädöksissä tunnustetaan valtiosta riippumattomien ympäristöjärjestöjen asema myöntämällä niille lain nojalla asiavaltuus tietyssä toiminnassa, jossa edellytetään yleisön osallistumista, sekä ympäristövahinkoja koskevissa tilanteissa. Niitä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin kohdassa C.2.

*EU:n ympäristölainsäädännössä vahvistetaan luonnollisten henkilöiden menettelylliset ja aineelliset oikeudet. Nämä liittyvät erityisesti viranomaisille kuuluviin vaatimuksiin noudattaa oikein menettelyä, johon yleisön on tarkoitus osallistua, sekä ihmisten terveyttä ja omaisuutta koskeviin säännöksiin.*

<sup>(38)</sup> Esimerkiksi Århusin yleissopimuksen määritelmän mukaan 'yleisöön' kuuluvat luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden yhteenliittymät, järjestöt tai ryhmät.

<sup>(39)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-240/09, *LZ I*, 51 kohta.

<sup>(40)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-237/07, *Janecek* 39 kohta.

<sup>(41)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-237/07, *Janecek*, 39 kohta.



## a) Menettelylliset oikeudet

44. Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleessa esitettyyn 'yleisön' määritelmään kuuluvat myös luonnolliset henkilöt, ja myös heillä on tunnustettu rooli ympäristön laadun säilyttämisessä, suojelussa ja parantamisessa. Oikeutta saattaa EU:n ympäristölainsäädännössä kansallisille viranomaisille määrättyjä velvoitteita kansallisen tuomioistuimen uudelleen tutkittavaksi voidaan kuitenkin rajoittaa kansallisella lainsäädännöllä koskemaan olosuhteita, joissa voidaan osoittaa riittävä etu tai oikeuksien heikentyminen <sup>(42)</sup>. Oikeus saattaa asia kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi voidaan sen vuoksi rajoittaa niiden säännösten täytäntöönpanoon, joilla paitsi määrätään viranomaisille velvoitteita myös annetaan oikeuksia luonnollisille henkilöille.
45. Menettelylliset oikeudet liittyvät yleensä yleisön osallistumiseen. Niissä on tavallisesti kyse käytännön järjestelyistä, joiden yhteydessä viranomaiset ilmoittavat yleisölle päätösehdotuksesta, vastaanottavat asiakirjoja ja ottavat näitä huomioon sekä ilmoittavat julkisesti päätöksestään. Yleisön osallistumista on Århusin yleissopimuksessa suunniteltu tapahtuvan seuraavilla osa-alueilla:
- erityisiä toimia koskevassa päätöksenteossa <sup>(43)</sup>
  - ympäristöön liittyvien suunnitelmien, ohjelmien ja toimintaohjelmien valmistelussa <sup>(44)</sup>
  - viranomaismääräysten ja/tai yleisesti sovellettavien oikeudellisesti sitovien asiakirjojen laadinnassa <sup>(45)</sup>.
46. Nimenomaisia yleisön osallistumista koskevia säännöksiä sisältyy pääasiassa (vaikkakaan ei ainoastaan) seuraaviin ympäristöä koskeviin EU-direktiiveihin: ympäristövaikutusten arvioinnista annettu direktiivi 2011/92/EU, teollisuuden päästöistä annettu direktiivi 2010/75/EU, yleisön osallistumisesta annettu direktiivi 2003/35/EY ja strategisesta ympäristöarvioinnista annettu direktiivi 2001/42/EY. Unionin tuomioistuin tulkitsi toisaalta asiassa *LZ II* Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdassa tarkoitettuja yleisön osallistumista koskevia pakollisia vaatimuksia laajasti ja tulkitsi niitä yhdessä luontotyyppidirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 kohdan kanssa.
47. Menettelyllisten oikeuksien tarkoituksena on lisäksi varmistaa EU:n ympäristölainsäädännön tehokas täytäntöönpano, kuten unionin tuomioistuin huomautti asiassa *Kraaijeveld* antamassaan tuomiossa: "Erityisesti niissä tapauksissa, joissa yhteisön toimielimet ovat direktiivillä velvoittaneet jäsenvaltioita toimimaan tietyllä tavalla, tällaisen säädöksen tehokas vaikutus (effet utile) heikentyisi, jos yksityisiä estettäisiin vetoamasta siihen tuomioistuimessa" <sup>(46)</sup>. Tietty tapa, johon kyseisessä asiassa viitattiin, oli ympäristövaikutusten arvioinnin toteuttaminen, johon sisältyi julkinen kuuleminen. Samat perusteet pätevät muihin julkista kuulemista edellyttäviin EU:n ympäristölainsäädännön säännöksiin, kuten strategisesta ympäristöarvioinnista annetun direktiivin 2001/42/EY säännöksiin <sup>(47)</sup>.

## b) Aineelliset oikeudet

48. Unionin tuomioistuin on todennut, että ympäristöä koskevan EU:n sekundaarilainsäädännön tietyissä osissa vahvistetaan luonnollisille henkilöille ja heidän yhteenliittymilleen menettelyllisten oikeuksien lisäksi kuuluvia aineellisia oikeuksia.
49. Unionin tuomioistuin on todennut asiassa *Janecek* antamassaan tuomiossa, että "kaikissa niissä tilanteissa, joissa ilman ja juomaveden laatua koskevien direktiivien edellyttämien toimenpiteiden, joiden tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen, toteuttamatta jättäminen voi vaarantaa ihmisten terveyden, heidän on voitava vedota direktiivien sisältämiin pakottaviin säännöksiin" <sup>(48)</sup>.
50. On kaksi syytä siihen, miksi asiassa *Janecek* tunnustetulla aineellisella oikeudella – eli EU:n ympäristölainsäädännössä myönnetyllä terveyden suojelemaan oikeudella – on laaja merkitys.

<sup>(42)</sup> Ks. esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU 11 artiklan 1 kohta ja Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kohta.

<sup>(43)</sup> 6 artikla.

<sup>(44)</sup> 7 artikla.

<sup>(45)</sup> 8 artikla.

<sup>(46)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-72/95, *Kraaijeveld*, 56 kohta.

<sup>(47)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, 42 kohta.

<sup>(48)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-237/07, *Janecek*, 38 kohta. Ennen asian *Janecek* käsittelyä unionin tuomioistuin on antanut useita tuomioita, joissa se on korostanut, että on tärkeää saattaa ilman ja juomaveden laatua koskevat direktiivit asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, jotta varmistettaisiin asianosaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen kaikilta osin. Ks. asiat C-361/88, *komissio v. Saksa*, 24 kohta ja C-59/89, *komissio v. Saksa*, 13 kohta.

51. Ensinnäkin unionin tuomioistuin itse sovelsi asiassa *Stichting Natuur en Milieu* <sup>(49)</sup> myöhemmin antamassaan tuomiossa samoja perusteita ilmanlaatua koskevaan lainsäädäntöön, joka koskee laajempaa yhteyttä kuin asiassa *Janecek* olennaisia paikallistason asioita. Tämä osoittaa, että kansanterveyden suojelun ei pidä nähdä liittyvän vain välittömiin, paikallisiin uhkiin <sup>(50)</sup>.
52. Toiseksi EU:n ympäristölainsäädännön tavoitteisiin sisältyy usein ihmisten terveyden suojelu perusoikeuskirjan 35 artiklan mukaisesti <sup>(51)</sup>. Ihmisten terveys mainitaankin tärkeimmissä ympäristöä koskevissa EU-säädöksissä, kuten jätepuitedirektiivissä 2008/98/EY <sup>(52)</sup>, vesipolitiikan puitedirektiivissä 2000/60/EY <sup>(53)</sup> ja kansallisista päästörajoista annetussa direktiivissä (EU) 2016/2284 <sup>(54)</sup>. Asiassa *Janecek* annetun tuomion perusteet saattavat siksi ulottua selvästi ilmanlaatua ja juomavettä koskevaa lainsäädäntöä laajemmalle.
53. Myös ympäristölainsäädännön vastaisesta viranomaisen päätöksestä, toimesta tai laiminlyönnistä johtuvan omistusoikeuden mahdollisen rikkomisen ja siihen liittyvän taloudellisen vahingon myötä luonnollinen henkilö voi saada oikeuden vedota EU:n ympäristölainsäädäntöön tuomioistuimessa.
54. Unionin tuomioistuin katsoi asiassa *Leth* antamassaan tuomiossa, että ”*taloudellisten vahinkojen välttäminen kuuluu direktiivin 85/337 [nykyisin direktiivi 2011/92/EU] suojatavoitteeseen siltä osin kuin ne ovat julkisen tai yksityisen hankkeen ympäristövaikutusten suoria taloudellisia seurauksia*” <sup>(55)</sup>. Asiassa *Leth* annettuun tuomioon sisältyvät perusteet koskevat myös EU:n muita ympäristösäädöksiä, kuten strategisesta ympäristöarvioinnista annettua direktiiviä 2001/42/EY.
55. EU:n ympäristölainsäädäntö ei takaa kaikille luonnollisille henkilöille yleistä oikeutta terveelliseen ja koskemattomaan ympäristöön. Oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö on kuitenkin voinut saada oikeuden käyttää ympäristöä tiettyyn taloudelliseen tai voittoon tavoittelemattomaan toimintaan. Esimerkkinä tästä voidaan mainita kalastusoikeuden myöntäminen ja hankkiminen tietyssä vesistöissä <sup>(56)</sup>. Tämä voi synnyttää tarpeen riitauttaa mikä tahansa päätös, toimi tai laiminlyönti, joka vaikuttaa kyseiseen nimenomaisesti myönnettyyn oikeuteen käyttää ympäristöä.
56. Tällä on erityisesti merkitystä vesistöjä ja luontoa koskevassa EU:n lainsäädännössä. Vesiasiat kattavassa säädöksessä eli vesipolitiikan puitedirektiivissä 2000/60/EY määritellään ”*pilaantuminen*” aineiden tai lämmön päästämisenä, joka ”*vahingoittaa aineellista omaisuutta tai heikentää tai estää ympäristön virkistyskäyttöä tai ympäristön muuta oikeutettua käyttöä*”. Sekä luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetussa direktiivissä 2009/147/EY että luontotyypidirektiivissä 92/43/ETY viitataan luonnon monenlaisen mahdolliseen käyttöön, kuten virkistystoimintoihin (esim. metsästyks), tutkimukseen ja koulutukseen. Näiden eri käyttötapojen yhteydessä voidaan kohtuudella olettaa, että etujen lisäksi esiin saattaa tulla myös oikeuksiin liittyviä ongelmia.
57. Tämän tiedonannon muissa osissa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa tarkastellaan tätä taustaa vasten seuraavista eri näkökulmista:
- täsmällinen perusta ja olosuhteet, joiden perusteella luonnolliset henkilöt ja valtiosta riippumattomat ympäristöjärjestöt voivat olettaa saavansa asiavaltuuden
  - uudelleentarkastelun laajuus eli riidanalaisten päätösten, toimien ja laiminlyöntien uudelleentarkasteluun sovellettavat perusteet ja tarkastelun perinpohjaisuus
  - virheellisiksi todettujen päätösten, toimien ja laiminlyöntien korjaamiseen käytettävät tehokkaat oikeussuojakeinot
  - oikeudenkäyntikulut ja tekijät, jotka pitää ottaa huomioon kulujen pitämiseksi kohtuullisina sekä
  - menettelyjen oikea-aikaisuus ja tarve toimittaa yleisölle käytännön tietoja.

<sup>(49)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-165/09–C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*, 94 kohta.

<sup>(50)</sup> Asiassa *Janecek* oli kyse Münchenin kaupungin ilmanlaatua koskevasta toimenpiteistä, kun taas asiassa *Stichting Natuur en Milieu* oli kyse Alankomaiden kansallisista päästörajoista.

<sup>(51)</sup> Sen mukaan ”ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu varmistetaan kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa”.

<sup>(52)</sup> Ks. 13 artikla.

<sup>(53)</sup> Ks. ”pilaantumisen” määritelmä 2 artiklan 33 kohdassa.

<sup>(54)</sup> Ks. 1 artikla.

<sup>(55)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-420/11, *Leth*, 36 kohta.

<sup>(56)</sup> Ks. vireillä oleva asia C-529/15 *Folk*.

## 2. ASIAVALTUUS

### 2.1 Johdanto

*Asiavaltuus merkitsee oikeutta hakea muutosta päätökseen tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä, jotta kantaja voisi suojella oikeuttaan tai etuaan viranomaisen päätöksen, toimen tai laiminlyönnin laillisuuden suhteen. Asiavaltuus voi vaihdella sen mukaan, mikä on riidanalaisen päätöksen, toimen tai laiminlyönnin kohde. Se voi vaihdella myös sen mukaan, onko kantaja luonnollinen henkilö vai valtioista riippumaton tunnustettu ympäristöjärjestö.*

58. Asiavaltuus, josta toisinaan käytetään nimitystä *locus standi*, merkitsee oikeutta hakea muutosta päätökseen tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä, jotta kantaja voisi suojella oikeuttaan tai etuaan. Oikeus hakea muutosta oikeusteitse syntyy sellaisista viranomaisten päätöksistä, toimista ja laiminlyönneistä, joilla saatetaan rikkoa kyseistä oikeutta tai etua. Päätökset, toimet ja laiminlyönnit ovat tapoja, joilla viranomaiset täyttävät EU:n lainsäädännössä heille määrättyjä velvoitteitaan – tai ottavat kantaa niihin – esimerkiksi varmistaakseen, että jätealueilla ja teollisuuslaitoksilla on toimintaansa varten vaadittava lupa<sup>(57)</sup>. Sen lisäksi, että asiavaltuuden kautta varmistetaan oikeuksien ja etujen suojelu, se merkitsee tilintekovelvollisuuden varmistamista kyseisten päätösten, toimien ja laiminlyöntien suhteen.
59. Muutamassa ympäristöä käsittelevässä EU:n direktiivissä on muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevia säännöksiä, joissa nimenomaisesti vaaditaan, että jäsenvaltioiden on annettava asiavaltuus<sup>(58)</sup>. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta, muun muassa asiavaltuutta, koskevat nimenomaiset säännökset puuttuvat kuitenkin suurimmasta osasta ympäristöä koskevaa EU:n sekundaarilainsäädäntöä. Asiavaltuutta koskevia vaatimuksia on nimenomaisten säännösten puuttumisesta huolimatta kuitenkin tulkittava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettujen periaatteiden mukaisesti.
60. Asiavaltuuden peruste vaihtelee riitautettavan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin kohteen mukaan. Tekstin jäljempänä olevissa kohdissa tehdään ero seuraavia seikkoja koskevien päätösten, toimien ja laiminlyöntien välillä:
- ympäristötietopyynnöt ja tiedonsaantioikeus (kohta C.2.2)
  - tietyt toiminnot, joihin sovelletaan yleisön osallistumista koskevia vaatimuksia (kohta C.2.3)
  - ympäristövastuuta koskevien sääntöjen nojalla esitetyt toimintapyynnöt (kohta C.2.4)
  - muu kohde, kuten kansallinen täytäntöönpanolainsäädäntö, yleiset sääntelytoimet, suunnitelmat, ohjelmat ja poikkeukset (kohta C.2.5).
61. Ympäristöä koskevassa EU:n sekundaarilainsäädännössä on kolmen ensimmäisen ryhmän osalta nimenomaisia asiavaltuutta koskevia oikeuksia<sup>(59)</sup>. Viimeistä ryhmää koskeva asiavaltuus riippuu asiavaltuutta koskevista yleisistä periaatteista sellaisina kuin unionin tuomioistuin on niitä tulkinnut.
62. Asiavaltuuden laajuus vaihtelee myös sen mukaan, onko asian riitauttamista aikova henkilö luonnollinen henkilö, valtiosta riippumaton ympäristöjärjestö vai jokin muu yhteisö. Tätä näkökohtaa tarkastellaan jäljempänä olevissa kohdissa.

### 2.2 Ympäristötietopyynnöt ja tiedonsaantioikeus

*Tietopyynnön esittäville luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä on asiavaltuus, jonka perusteella he voivat riitauttaa kyseisen pyynnön käsittelystä vastaavan viranomaisen päätöksen, toimen tai laiminlyönnin. Oikeudesta vastaanottaa tietoa aktiivisen levittämisen seurauksena saattaa niin ikään seurata, että luonnolliset henkilöt ja yhdistykset saavat mahdollisuuden hakea muutosta oikeusteitse.*

<sup>(57)</sup> Tällaisia velvoitteita mainitaan jätepuitedirektiivissä 2008/98/EY ja teollisuuden päästöistä annetussa direktiivissä 2010/75/EU.

<sup>(58)</sup> Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annetun direktiivin 2003/4/EY 6 artiklan 2 kohta, ympäristövastuusta annetun direktiivin 2004/35/EY 13 artikla, teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU 25 artikla, ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2011/92/EU 11 artikla ja Seveso III -direktiivin 2012/18/EU 23 artikla. Ks. myös kansallisia päästörajajoja koskevan direktiivin 2016/2284 johdanto-osan 27 kappale, jossa viitataan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta käsittelevään unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

<sup>(59)</sup> Ks. myös unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-243/15, *LZ II*. Unionin tuomioistuin vahvistaa EU:n sekundaarilainsäädännön ulkopuolisiin asioihin liittyvät asiavaltuutta koskevat vaatimukset perusoikeuskirjan 47 artiklan ja Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen perusteella sellaisia päätöksiä, toimia ja laiminlyönnejä varten, joihin sovelletaan yleisön osallistumista koskevia Århusin yleissopimuksen 6 artiklan määräyksiä.

63. EU:n ympäristölainsäädännössä annetaan luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille oikeus pyytää ympäristötietoa <sup>(60)</sup>. Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annetun direktiivin 2003/4/EY 6 artiklassa säädetään nimenomaisesti, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvien ympäristötietopyyntöihin liittyvät viranomaisten toimet tai laiminlyönnit on tutkittava uudelleen tuomioistuimen menettelyssä. Uudelleentarkastelua koskeva oikeus perustuu Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 1 kappaleen vaatimuksiin, ja sen tarkoituksena on suojella tietopyynnön esittämistä koskevaa oikeutta <sup>(61)</sup>. Tietopyynnön esittäville luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä on asiavaltuus <sup>(62)</sup>.
64. EU:n ympäristölainsäädännössä annetaan luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille paitsi oikeus pyytää ympäristötietoa myös oikeus vastaanottaa sitä <sup>(63)</sup>. Unionin tuomioistuimen asiassa *East Sussex* antamasta tuomiosta käy selvästi ilmi, että pyynnön esittäjän oikeuksiin saada ympäristötietoa sisältyy oikeus saada toimivaltainen viranomainen täyttämään oikein tiedon toimittamiseen liittyvät ehdot <sup>(64)</sup>. Kyseinen asia koski tiedon saantia pyynnöstä, mutta yleisöllä on myös oikeus saada tietoa toimivaltaisten viranomaisten suorittaman aktiivisen tiedon levittämisen kautta <sup>(65)</sup>. Ympäristötiedon aktiivista levittämistä koskevien viranomaisten velvoitteiden täyttäminen voi olla tärkeää muun muassa henkilöiden terveyden suojelua koskevan oikeuden kannalta <sup>(66)</sup>.

### 2.3 Tietty toiminta, johon sovelletaan yleisön osallistumista koskevia vaatimuksia

Tiettyyn toimintaan sovellettavien yleisön osallistumista koskevien vaatimusten myötä asianosaiset saavat oikeuksia ja mahdollisuuden pyytää kyseessä olevan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin uudelleentarkastelua.

65. EU:n ympäristölainsäädäntö sisältää merkittävän määrän velvoitteita, jotka edellyttävät, että viranomaiset tekevät päätöksiä tietyistä ympäristöön mahdollisesti vaikuttavasta toiminnasta. Esimerkiksi moottoritien rakentamisedotus edellyttää viranomaisen suostumusta ennen rakennustyön aloittamista. Teollista toimintaa koskeva ehdotus saattaa samaan tapaan edellyttää teollisuuden päästölupaa koskevaa viranomaisten päätöstä, ennen kuin toiminta voi alkaa. Ympäristöä koskeva EU:n sekundaarilainsäädäntö edellyttää lisäksi julkisen kuulemisen järjestämistä päätöksentekoprosessin aikana <sup>(67)</sup>. Pakollinen kuuleminen tarkoittaa, että ne yleisöön kuuluvat, joilla on oikeus osallistua, saavat osallistumisoikeudet.
66. Jos tiettyihin toimiin sovelletaan yleisön osallistumisvaatimuksia, niitä koskevien päätösten, toimien ja laiminlyöntien riittauttamiseen liittyvä asiavaltuus perustuu sekä asiavaltuutta koskeviin Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen nimenomaisiin määräyksiin ja asiaan liittyvään EU:n sekundaarilainsäädäntöön <sup>(68)</sup> että Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Unionin tuomioistuin on vahvistanut erityisesti asiassa *Kraaijveld* <sup>(69)</sup> antamassaan tuomiossa, että osallistumisoikeuksia heikentävän viranomaisen päätöksen, toimen tai laiminlyönnin perusteella syntyy oikeus saattaa asia tuomioistuimen tutkittavaksi.
67. Sen jälkeen, kun unionin tuomioistuin oli antanut tuomion asiassa *Kraaijveld*, Århusin yleissopimukseen lisättiin osallistumisoikeutta koskeva nimenomainen asiavaltuus. Erityisesti Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa vaaditaan uudelleentarkastelumenettelyä tuomioistuimessa ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä <sup>(70)</sup>, jotta voitaisiin saattaa minkä tahansa Århusin yleissopimuksen 6 artiklan sisältämien yleisön osallistumista koskevien määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisältö tai menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi tuomioistuimessa.

<sup>(60)</sup> Nämä sisältyvät ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annettuun direktiiviin 2003/4/EY.

<sup>(61)</sup> Oikeudesta esittää tietopyyntö määrätään Århusin yleissopimuksen 4 artiklassa.

<sup>(62)</sup> Ks. Århusin yleissopimuksen soveltamisohje, s. 191.

<sup>(63)</sup> Nämä sisältyvät ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annettuun direktiiviin 2003/4/EY sekä useisiin alakohtaista ympäristötietoa koskeviin säädöksiin.

<sup>(64)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-71/14, *East Sussex*, 56 kohta.

<sup>(65)</sup> Ks. esimerkiksi ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annetun direktiivin 2003/4/EY 7 artikla ja INSPIRE-direktiivin 2007/2/EY 11 artikla.

<sup>(66)</sup> Tärkeisiin esimerkkeihin lukeutuu uimaveden laadusta annetun direktiivin 2006/7/EY 12 artiklan 1 kohdan e alakohta, jossa vaaditaan yleisön tiedottamista, jos uiminen on kielletty tai se ei ole suositeltavaa, ja juomavesidirektiivin 98/83/EY 8 artiklan 3 kohta, jossa vaaditaan, että kuluttajille on heti tiedotettava ihmisten terveyttä vaarantavan ihmisten käyttöön tarkoitetun veden pilaantumisesta.

<sup>(67)</sup> Tärkeitä esimerkkejä tästä ovat teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU 24 artikla, ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU 6 artiklan 4 kohta ja Seveso III -direktiivin 2012/18/EU 15 artikla. Luontotyypidirektiivin 92/43/EY 6 artiklan 3 kohdassa on epämääräisempi julkista kuulemistä koskeva vaatimus, joka on luettava kuitenkin yhdessä Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdan kanssa, ks. unionin tuomioistuimen asiassa C-243/15 *LZ II* antaman tuomion 45 kohta.

<sup>(68)</sup> Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU 25 artikla, ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2011/92/EU 11 artikla ja Seveso III -direktiivin 2012/18/EU 23 artikla.

<sup>(69)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-72/95, *Kraaijveld*, 56 kohta.

<sup>(70)</sup> Tässä tiedonannossa mainittuja viittauksia kansallisiin tuomioistuihin olisi soveltuvin osin pidettävä viittauksina myös muihin laillisesti perustettuihin riippumattomiin ja puolueettomiin elimiin.

68. Ympäristöä koskevaan EU:n sekundaarilainsäädäntöön liittyvissä säädöksissä <sup>(71)</sup> on edellä mainitun 9 artiklan 2 kappaleen sanamuotoon perustuvia säännöksiä. Kyseinen sekundaarilainsäädäntö ei kuitenkaan kata kaikkia yleissopimuksen 6 artiklassa – eikä siten myöskään 9 artiklan 2 kappaleessa – käsiteltyjä päätöksentekomenettelyjä. Koska 9 artiklan 2 kappale viittaa tilanteisiin, joihin sovelletaan Århusin yleissopimuksen 6 artiklan sisältämiä yleisön osallistumista koskevia määräyksiä, jäsenvaltioilla on oltava käytössään tuomioistuimessa tapahtuvaa uudelleentarkastelua koskeva järjestelmä aina, kun yleissopimuksen 6 artiklassa määrätään yleisön osallistumista koskevasta velvoitteesta.
69. Unionin tuomioistuin katsoi asiassa *LZ II* <sup>(72)</sup> antamassaan tuomiossa, että Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdan sisältämiä yleisön osallistumista koskevia vaatimuksia on sovellettava myös luontotyyppidirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 kohdan yhteydessä tilanteisiin, joissa viranomaisen on kansallisen lainsäädännön nojalla velvoitettu päättämään, onko hankkeesta, jolla saattaa olla merkittävää vaikutusta suojellun Natura 2000 -alueen koskemattomuuteen, toteutettava asianmukainen arviointi. Koska yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdan vaatimuksia on sovellettava tällaisiin tilanteisiin, se katsoi lisäksi, että näihin tilanteisiin on sovellettava myös 9 artiklan 2 kappaleen vaatimuksia.
70. Unionin tuomioistuin selvensi tällä tuomiolla, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen ja perusoikeuskirjan 47 artiklan määräyksiä voidaan soveltaa myös sellaisiin ympäristölainsäädännön osa-alueisiin, joilla ei ole nimenomaisia muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevia vaatimuksia. Vaikka asia *LZ II* koskikin luontotyyppidirektiiviä 92/43/ETY, unionin tuomioistuimen tulkinnan taustalla olevia perusteita voidaan vastaavasti soveltaa EU:n ympäristölainsäädännön muiden osa-alueiden, kuten vesi- ja jätehuollon, päätöksentekoprosesseihin.
71. ”Yleisö, jota asia koskee”, hyöttyy Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen sisältämistä yleisön osallistumista koskevista määräyksistä ja siten myös 9 artiklan 2 kappaleen sisältämistä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevista määräyksistä sekä vastaavasta EU:n sekundaarilainsäädännöstä. Yleisöllä, jota asia koskee tarkoitetaan ”yleisöä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa” <sup>(73)</sup>. ”Yleisöllä” tarkoitetaan ”yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ja, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä” <sup>(74)</sup>.
72. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa ja EU:n sekundaarilainsäädännössä ei kuitenkaan myönnetä niille, jotka kuuluvat yleisöön, ehdotonta muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta. Sopimuspuolet ja jäsenvaltiot saavat yleissopimuksen ja lainsäädännön nojalla määrätä tietyistä ehdoista ja näin välttää sen, että yleinen asiavaltuus ympäristöasioissa koskisi kaikkia (*actio popularis*) <sup>(75)</sup>. Lisäksi sekä Århusin yleissopimuksessa että siitä johdetussa EU:n sekundaarilainsäädännössä tehdään ero asiavaltuutta koskevien oikeuksien välillä. Erottelu tehdään yhtäältä luonnollisten henkilöiden, yhdistysten, järjestöjen ja ryhmien ja toisaalta valtiosta riippumattomien tunnustettujen ympäristöjärjestöjen välillä.

### 2.3.1 Luonnolliset henkilöt

Luonnollisille henkilöille määrättyä ehtoa, jonka mukaan heidän on osoitettava ”oikeuden heikentyminen” tai riittävä etu, jotta heillä olisi asiavaltuus tietyn toiminnan riitauttamiseksi, on tulkittava ja sovellettava laajan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden myöntämistä ympäristöasioissa koskevan velvollisuuden perusteella. Oikeuksia, jotka voivat heikentyä, ovat EU:n ympäristölainsäädännöstä johtuvat luonnollisten henkilöiden menettelylliset oikeudet (esimerkiksi yleisön osallistumisoikeudet) sekä luonnollisille henkilöille myönnetyt aineelliset oikeudet (esimerkiksi ihmisten terveyden suojeleminen, omistusoikeus).

73. Sopimuspuolet ja jäsenvaltiot voivat Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen, ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU 11 artiklan ja teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU 25 artiklan mukaisesti rajoittaa oikeuden saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi koskemaan sellaisia luonnollisia henkilöitä, jotka osoittavat, että asia koskee riittävästi heidän etuaan tai vaihtoehtoisesti väittävät oikeuksiensa heikentyvän. ”Oikeuksien heikentymistä” koskevaa periaatetta selitetään tarkemmin kohdassa C.2.5.3.

<sup>(71)</sup> Ks. teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU 25 artikla, ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2011/92/EU 11 artikla ja Seveso III -direktiivin 2012/18/EU 23 artikla.

<sup>(72)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-243, *LZ II*, 15 kohta.

<sup>(73)</sup> Ks. Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 5 kappale ja ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU 1 artiklan 2 kohdan d ja e alakohta.

<sup>(74)</sup> Ks. Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappale.

<sup>(75)</sup> Ks. myös Århusin yleissopimuksen soveltamisohje, s. 199.

### 2.3.2 Valtioista riippumattomat ympäristöjärjestöt, joilla on asiavaltuus lain nojalla

#### 2.3.2.1 Yleinen periaate

Valtiosta riippumattomilla tunnustetuilla ympäristöjärjestöillä on asiavaltuus lain nojalla sellaista toimintaa koskevien viranomais-ten päätösten, toimien ja laiminlyöntien riitauttamiseksi, johon sovelletaan EU:n lainsäädännössä vahvistettuja yleisön osallistu- mista koskevia vaatimuksia.

74. Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 5 kappaleessa ja 9 artiklan 2 kappaleessa sekä yleissopimuksen täytäntöönpanoa varten annetussa EU:n lainsäädännössä tunnustetaan valtiosta riippumattomien ympäristöjärjestöjen kaltaisten toimijoiden tärkeä asema, kun niille myönnetään asiavaltuus lain nojalla olettaen, että ne täyttävät kansallisessa lainsäädännössä säädetyt vaatimukset. Kyseisten valtiosta riippumattomien järjestöjen osalta riittävään etuun tai oikeuden heikentymiseen perustuvan asiavaltuuden ehdot katsotaan täyttyvän <sup>(76)</sup>. Lain nojalla saatava asiavaltuus vaikuttaa paitsi kanteen hyväksyttävyyteen myös kansallisen tuomarin suorittamaan uudelleentarkastelun laajuuteen (ks. kohta C.3.2.2.2).
75. Unionin tuomioistuin on selventänyt, miten laajoja kansallisen lainsäädännön sisältämiä vaatimuksia valtiosta riippumattomien järjestöjen voidaan odottaa täyttävän saadakseen tämän asiavaltuuden. Tuomioistuin on todennut, että vaikka jäsenvaltioiden tehtävänä on antaa kyseisiä vaatimuksia koskevia sääntöjä, niitä ei saa muotoilla siten, että valtiosta riippumattomien järjestöjen olisi mahdotonta käyttää oikeuttaan saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi suojellakseen yleistä etua. Kansallisilla säännöillä "on taattava laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus" <sup>(77)</sup>.
76. Unionin tuomioistuimen mukaan kansallisessa lainsäädännössä rikotaan ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU 11 artiklaa, kun siinä ei kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuille valtiosta riippumattomille järjestöille myönnetä oikeutta vedota tuomioistuimessa EU:n ympäristölainsäädännöstä johtuvan ja ympäristön suojelemiseksi tarkoitetun kansallisen säännön rikkomiseen, kun kysymys on muutoksenhausta lupapäätökseen, joka koskee saman direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja hankkeita, joilla "todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia", sillä perusteella, että kyseisellä säännöllä suojellaan pelkästään yleistä etua yksityisten oikeushyvien sijaan <sup>(78)</sup>.
77. Näitä perusteita sovelletaan kaikkiin asioihin, joihin sisältyy asiavaltuus lain nojalla eli Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen soveltamisalaan kuuluviin asioihin.

#### 2.3.2.2 Lain nojalla saadun asiavaltuuden erityisvaatimukset

Valtiosta riippumattomille ympäristöjärjestöille asetettujen lain nojalla myönnettävän asiavaltuuden saamista koskevien vaatimus- ten täyttäminen ei saa olla kohtuuttoman vaikeaa, ja vaatimuksissa on otettava huomioon pienten ja paikallisten järjestöjen edut.

78. Kansallisissa säännöissä voidaan määrittää vaatimukset, jotka valtiosta riippumattomien järjestöjen on täytettävä saadakseen asiavaltuuden lain nojalla. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä saadaan selvyttä siihen, miten tiukkoja tällaiset säännöt voivat olla.

#### a) Aktiivisuus ympäristöalalla

79. Sitoutuminen ympäristöasioihin auttaa varmistamaan, että valtiosta riippumattomalla järjestöllä on hyödyllistä asiantuntemusta ja tietoa. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti asiassa *Djurgården* antamassaan tuomiossa, että "kansallisessa lainsäädännössä voidaan edellyttää, että tällaisen yhdistyksen, joka aikoo riitauttaa oikeusteitse direktiivin 85/337/ETY [nykyisin direktiivi 2011/92] alaan kuuluvan hankkeen, sääntömääräisen tavoitteen on liityttävä luonnon- ja ympäristönsuojeluun" <sup>(79)</sup>. Tästä sanamuodosta ei voida päätellä, että tuomioistuin olisi hyväksynyt vaatimuksen, jonka mukaan valtiosta riippumattoman järjestön yksinomaisena tavoitteena on oltava ympäristönsuojelu. Jäsenvaltioilla näyttäisi kuitenkin olevan lupa vaatia, että luonnonnsuojelun on oltava tällaisen järjestön johtava tai olennainen tavoite.

<sup>(76)</sup> Ks. ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU 11 artiklan 3 kohta ja Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kohta.

<sup>(77)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-263/08, *Djurgården*, 45 kohta.

<sup>(78)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, 59 kohta.

<sup>(79)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-263/08, *Djurgården*, 46 kohta.

## b) Jäsenyyksivaatimus

80. Valtiosta riippumattoman järjestön jäsenmäärä voi olla tärkeä osoitus sen toiminnan aktiivisuudesta. Yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli asiassa *Djurgården* antamassaan tuomiossa kansallisen lainsäädännön vaatimusta, jonka mukaan valtiosta riippumattomalla järjestöllä oli oltava tietty määrä jäseniä. Tuomioistuin totesi, ettei vaadittua jäsenmäärää voi asettaa sellaiselle tasolle, että se on vastoin tavoitetta saattaa asiat helposti tuomioistuimen käsiteltäväksi<sup>(80)</sup>. Se korosti myös, että on tärkeää helpottaa paikallistason järjestöjen mahdollisuutta muutoksenhakuun, sillä nämä todennäköisimmin riitauttaisivat oikeusteitse pienehköjä hankkeita, joilla ei ole kansallista tai alueellista merkitystä mutta jotka silti vaikuttavat merkittävästi ympäristöön<sup>(81)</sup>. Kaikki valtioista riippumattomat järjestöt, joilla on asiavaltuus lain nojalla, eivät ole järjestöjä, jotka pyrkivät keräämään jäseniä. Osa on hyväntekeväisyysjärjestöjä. Tällaisten järjestöjen tekemät kanteet ovatkin synnyttäneet tärkeää oikeuskäytäntöä.

## c) Muut vaatimukset

81. Käytännössä jäsenvaltiot voivat edellyttää, että valtiosta riippumattomien järjestöjen on täytettävä muita vaatimuksia saadakseen asiavaltuuden lain nojalla. Vaatimukset voivat liittyä tietoon siitä, onko järjestö riippumaton tai voittoa tavoittelematon tai onko se oikeushenkilö kansallisen lainsäädännön nojalla. Järjestöä voidaan myös vaatia osoittamaan, että sen talous on vakaalla pohjalla, jotta se voisi edistää ympäristönsuojelun tavoitetta. Vaatimuksissa voidaan myös edellyttää tiettyä toiminnan kestoa, ennen kuin järjestölle myönnetään asiavaltuus lain nojalla. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon yhteisöjen tuomioistuimen asiassa *Djurgården* antamassa tuomiossa esittämät jäsenvaatimuksia koskevat perusteet, joita on käsitelty edellisessä kohdassa<sup>(82)</sup>.

## 2.3.3 Ulkomaisten valtioista riippumattomien järjestöjen syrjimättömyys

Valtiosta riippumattomille ympäristöjärjestöille asetettujen asiavaltuuden saamista lain nojalla koskevien vaatimusten täytyy olla ulkomaisille järjestöille ja kotimaisille järjestöille yhtä suotuisia.

82. Naapurijäsenvaltioiden valtiosta riippumattomat ympäristöjärjestöt voivat haluta osallistua tiettyyn toimintaan liittyvään päätöksentekoprosessiin tai muutoin toimia aktiivisesti sen suhteen. Tämä tulee kyseeseen erityisesti silloin, kun toiminnalla on valtioiden rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia. Århusin yleissopimuksen 3 artiklan 9 kappaleessa määrätään, että ”yleisöllä on [...] oikeus muutoksenhakuun tai vireillepanoon ympäristöasioissa ilman kansalaisuuden, kansallisuuden tai kotipaikkaan liittyvää syrjintää, sekä, oikeushenkilön osalta, ilman sen rekisteröidyn toimipaikan sijaintiin tai sen toiminnan todelliseen keskukseseen perustuvaa syrjintää”. Kun siis ulkomainen valtiosta riippumaton järjestö pyytää asiavaltuutta, sitä on kohdeltava samanarvoisesti kuin kotimaisia valtiosta riippumattomia järjestöjä suhteessa ehtoihin, jotka järjestön on täytettävä saadakseen asiavaltuuden lain nojalla.

83. Yleissopimuksen 3 artiklan 9 kappaleessa kielletään ainoastaan syrjintä, joten jäsenvaltio voi vaatia, että ulkomaisten valtiosta riippumattomien järjestöjen on täytettävä samat ehdot, joita sovelletaan kotimaisiin järjestöihin. Kyseiset ehdot eivät kuitenkaan saa estää ulkomaista järjestöä saamasta kyseistä asemaa tai tehdä sen saamisesta kohtuuttoman vaikeaa. Tämä koskee erityisesti menettelyä, jolla valtiosta riippumattomalle järjestölle myönnetään asiavaltuus lain nojalla<sup>(83)</sup>.

## 2.3.4 Muut yhdistykset, järjestöt ja ryhmät

Vaikka muilla yhdistyksillä, järjestöillä ja ryhmillä ei ole asiavaltuutta lain nojalla, niillä voi olla asiavaltuus samalla perusteella kuin luonnollisilla henkilöillä, jos se on kansallisen lainsäädännön mukaista.

84. Kuten edellä on todettu, ’yleisöön’ voi Århusin yleissopimuksen määritelmän mukaan kuulua yksi tai useampi luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö ja, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä. Vaikka yhdistykset, järjestöt ja ryhmät eivät olisikaan oikeutettuja saamaan asiavaltuutta lain nojalla, niillä voi olla oikeus saada asiavaltuus samoin perustein kuin luonnolliset henkilöt. Tämä voi helpottaa kanteiden yhdistämistä, sillä muutoin yksittäisten kantajien olisi tehtävä kanne yksin. Kanteiden yhdistämisestä hyötyisi sekä yleisö, jota asia koskee (riita-asiaan liittyvän rasituksen jakaminen), että viranomainen (vähennettäisiin tarvetta joutua käsittelemään useita erillisiä asioita, joihin haetaan muutosta).

<sup>(80)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-263/08, *Djurgården*, 47 kohta.

<sup>(81)</sup> Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tässä nimenomaisessa asiassa, että vaatimus siitä, että järjestöllä on oltava vähintään 2 000 jäsentä, ei ole ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU tavoitteiden mukainen.

<sup>(82)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-263/08, *Djurgården*, 47 kohta.

<sup>(83)</sup> Ks. myös kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskeva suosituksen 2013/396/EU 18 kohta, jossa suositellaan eri mekanismeja asiavaltuuden myöntämiseksi toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille valtioista riippumattomille järjestöille. Tämä mekanismi perustuu siihen, että tunnustetaan asiavaltuus, joka on myönnetty siinä jäsenvaltiossa, jossa valtiosta riippumattomalla järjestöllä on kotipaikka. Tämä olisi suotuisampi kuin syrjimättömyyden periaate erityisesti niihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille järjestöille, joissa asiavaltuuden myöntämisestä koskevat edellytykset eivät ole niin tiukkoja kuin muissa. Näin ollen tapauksissa, jotka kuuluvat sekä Århusin sopimuksen että suosituksen soveltamisalaan, suosituksessa esitetty keskinäisen tunnustamisen soveltaminen helpottaisi valtioista riippumattomien järjestöjen toimintaa.

### 2.3.5 Aiempi osallistuminen

Jäsenvaltiot eivät saa rajoittaa viranomaisen tekemän päätöksen uudelleentutkimiseen liittyvää asiavaltuutta koskemaan vain sellaisia asianosaiseen yleisöön kuuluvia, jotka ovat osallistuneet päätöksen tekemistä edeltävään hallinnolliseen menettelyyn.

85. Se, että henkilö ei ole osallistunut päätöksen tekemistä koskevaan hallinnolliseen menettelyyn, saattaa olla ongelmallista kyseistä päätöstä koskevan muutoksenhaun käsiteltäväksi ottamisen kannalta<sup>(84)</sup>. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä korostetaan kansallisten tuomioistuinten roolia luonnollisille henkilöille ja yhdistyksille unionin oikeudessa vahvistettujen aineellisten oikeuksien suojaamisessa, ja samanaikaisesti sitä, että hallinnollisilla menettelyillä ja oikeudellisilla menettelyillä on eri tarkoitus. Esimerkiksi viranomaisen tekemä päätös saattaa rikkoa kantajan oikeutta terveytensä suojeluun riippumatta kantajan menettelyllisistä oikeuksista.
86. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa *Djurgården* antamassaan tuomiossa, että ympäristövaikutusten arvioinnista annettua direktiiviä 2011/92/EU koskevan päätöksen yhteydessä osallistuminen ”ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin [...] on erillinen oikeus, jonka päämäärät eroavat tuomioistuimelle osoitettavan muutoksenhaun päämääristä, sillä viimeksi mainittua keinoa voidaan näet tarvittaessa käyttää tässä menettelyssä tehdyn päätöksen riittämiseksi”<sup>(85)</sup>. Sen vuoksi ”siihen yleisöön kuuluvilla, jota asia koskee, on oltava oikeus hakea muutosta päätökseen, jolla jäsenvaltion oikeuslaitokseen kuuluva elin on ratkaissut hanketta koskevan lupahakemuksen, siitä riippumatta, millainen osa niillä on ollut hakemuksen käsittelyssä, kun ne ovat osallistuneet tässä elimessä toimitettuun menettelyyn ja esittäneet tässä yhteydessä kantansa”.

### 2.4 Ympäristövastuuta koskevien sääntöjen nojalla esitetyt toimintapyynnöt

87. Ympäristövastuusta annetulla direktiivillä 2004/35/EY pyritään muun muassa kannustamaan luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä avustamaan toimivaltaisia viranomaisia, kun nämä puuttuvat ympäristövastuusta annettujen sääntöjen<sup>(86)</sup> soveltamisalaan kuuluviin ympäristövahinkoihin. Direktiivin mukaan luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, joihin tällainen vahinko vaikuttaa tai joiden etua vahinko riittävästi koskee tai jotka väittävät vahingon heikentävän oikeuksiaan, on oikeus ilmoittaa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille havainnoistaan ja pyytää näitä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin. Direktiivissä säädetään, että tietyillä valtiosta riippumattomilla järjestöillä katsotaan olevan riittävä etu tai oikeuksia, jotka voivat heikentyä, joten niillä on oikeus pyytää toimia. Toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä päätös toimintapyynnöstä<sup>(87)</sup>.
88. Oikeus ilmoittaa havainnoistaan ja pyytää toimenpiteitä on hyvin pitkälti Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa käytetyn sanamuodon kaltainen ja liittyy ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU säännöksiin. Niillä, joilla on oikeus ilmoittaa havainnoistaan ja tehdä toimintapyynnöt, on myös oikeus saattaa toimivaltaisen viranomaisen päätösten, toimien tai toimimatta jättämisten muodollinen ja aineellinen lainmukaisuus tutkittavaksi uudelleen havaintojen ilmoittamisen ja toimintapyyntöjen perusteella<sup>(88)</sup>.
89. Sanamuodon samankaltaisuus, myös valtioista riippumattomien ympäristöjärjestöjen etuoikeuden osalta, merkitsee, että kohdassa C.2.3 esitetty asiavaltuutta koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö voidaan niin ikään ottaa huomioon tulkittaessa ympäristövastuusta annettua direktiiviä 2004/35/EY.

### 2.5 Muu kohde, kuten kansallinen täytäntöönpanolainsäädäntö, yleiset sääntelytoimet, suunnitelmat, ohjelmat ja poikkeukset

#### 2.5.1 Asiavaltuuden yleinen perusta

EU:n ympäristölainsäädännön soveltamisalaan kuuluvilla aloilla jäsenvaltioiden tekemien päätösten, toimien ja laiminlyöntien uudelleentutkimiseen tarvittavan asiavaltuuden yleisestä perustasta säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Sitä on kuitenkin tulkittava Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen, SEU-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan sekä perusoikeuskirjan 47 artiklan vaatimusten mukaisesti.

<sup>(84)</sup> Ks. myös Århusin yleissopimuksen soveltamisohje, s. 195.

<sup>(85)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-263/08, *Djurgården*, 38 kohta.

<sup>(86)</sup> Näihin sääntöihin kuuluvat direktiivin soveltamisalaan kuuluviin ympäristövahinkoihin tarkoitettujen ”korjaavien toimenpiteiden” yksityiskohtaiset säännökset, ks. ympäristövastuusta annetun direktiivin 2004/35/EY 7 artikla.

<sup>(87)</sup> Ympäristövastuusta annetun direktiivin 2004/35/EY 12 artikla.

<sup>(88)</sup> Ympäristövastuusta annetun direktiivin 2004/35/EY 13 artikla.



90. SEU-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdassa, jossa kodifoidaan tehokasta oikeussuojaa koskeva vakiintunut periaate <sup>(89)</sup>, määrätään seuraavaa: "Jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla." Lisäksi perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa, jota jäsenvaltiot ovat unionin oikeuden täytäntöönpanon yhteydessä sitoutuneet noudattamaan, määrätään että "jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määritettyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa".
91. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa määrätään, että kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on ympäristöasioiden tietyllä osa-alueella mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa. Kuten edellä on todettu, "yleisön" määritelmään kuuluvat valtiosta riippumattomat ympäristöjärjestöt.
92. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen sisältö on saman artiklan 2 kappaleen sisältöä laajempi, sillä asiavaltuuden on tarkoitettu koskevan "yleisöä", joka Århusin yleissopimuksen määritelmän mukaan on sisällöltään laajempi kuin "yleisö, jota asia koskee". Yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa viitataan yksityishenkilöiden toimiin ja laiminlyönteihin, kun taas 9 artiklan 2 kappale rajoittuu viranomaisten päätöksiin, toimiin ja laiminlyönteihin <sup>(90)</sup>. Toisaalta 9 artiklan 3 kappale tarjoaa sopimuspuolille vapauden valita hallinnollisten menettelyjen ja tuomioistuinmenettelyjen välillä. Siinä ei myöskään mainita muutoksenhakumahdollisuuden ehtona oikeuksien heikentymistä tai riittävää etua eikä lain nojalla saatua asiavaltuutta, kun on kyse valtiosta riippumattomista ympäristöjärjestöistä.
93. Tämän seurauksena unionin tuomioistuin on selventänyt asiassa *LZ I* antamassaan tuomiossa, että 9 artiklan 3 kappaleen määräykset eivät sisällä yhtään selkeää ja täsmällistä velvoitetta, joka koskisi välittömästi yksityisten oikeusasemaa, koska kappaleen täytäntöönpano edellyttää sopimuspuolilta muita toimenpiteitä <sup>(91)</sup>. Unionin tuomioistuin katsoi kuitenkin myös, että 9 artiklan 3 kappaleen määräysten tarkoituksena on taata tehokas ympäristönsuojelu, vaikka ne ovatkin sanamuodoltaan yleisluonteisia <sup>(92)</sup>, ja että "Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen määräyksiä ei voida tulkita sellaisella tavalla, että unionin oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa" <sup>(93)</sup>.
94. Århusin yleissopimus on osa unionin oikeusjärjestystä SEUT-sopimuksen 216 artiklan 2 kohdan nojalla <sup>(94)</sup>. Yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen täytäntöönpanossa jäsenvaltioita sitoviin unionin oikeusjärjestyksen vaatimuksiin sisältyvät unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen ja tulkinta. Kansallisten tuomioistuinten mahdollisuus – ja toisinaan velvollisuus – pyytää Euroopan unionin tuomioistuimelta SEUT-sopimuksen 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisua unionin oikeuden tiettyjen vaatimusten pätevydestä tai tulkinnasta on keskeinen mekanismi unionin oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen varmistamisessa. Tämä edellyttää asian saattamista kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.
95. Kaikkien edellä mainittujen seikkojen perusteella jäsenvaltioiden on lainsäädännössään mahdollistettava asiavaltuus, jotta varmistetaan tehokkaiden oikeussuojakeinojen saanti EU:n ympäristölainsäädännössä vahvistettujen menettelyllisten ja aineellisten oikeuksien suojaamiseksi, vaikka kyseessä oleva EU:n ympäristösäädös ei sisältäisi erityisiä säännöksiä asiasta.

### 2.5.2 EU:n ympäristölainsäädännön mukaisten menettelyllisten oikeuksien suojaamista koskeva asiavaltuus

*Luonnollisille henkilöille ja valtiosta riippumattomille järjestöille on annettava asiavaltuus, jotta varmistettaisiin EU:n ympäristöä koskevien menettelysäännösten noudattaminen. Näitä ovat esimerkiksi säännökset, joilla säädetään yleisön osallistumista edellyttävistä päätöksentekoprosesseista suunnitelmia ja ohjelmia koskevissa menettelyissä.*

96. Menettelylliset oikeudet ovat erityisen tärkeitä suunnitelmien ja ohjelmien kannalta. Monissa EU:n ympäristöalan säädöksissä vaaditaan suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymistä, jotta varmistetaan kaavailtujen ympäristöta-voitteiden saavuttaminen. Kyseisten asiakirjojen avulla voidaan hallinnoida toimenpiteitä ajan mittaan (esimerkiksi

<sup>(89)</sup> Ks. esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-432/05, *Unibet*, 37 kohta.

<sup>(90)</sup> Lisätietoja tämän tiedonannon kohdassa A.

<sup>(91)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-240/09, *LZ I*, 45 kohta.

<sup>(92)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-240/09, *LZ I*, 46 kohta.

<sup>(93)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-240/09, *LZ I*, 49 kohta.

<sup>(94)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-243/15, *LZ II*, 45 kohta.

vesipiirin hoitosuunnitelmat) <sup>(95)</sup> tai käynnistää toimia tiettyjen ongelmien käsittelemiseksi (esimerkiksi ilmanlaatusuunnitelmat ilman liiallisten epäpuhtauksien vähentämiseksi) <sup>(96)</sup>. EU:n ympäristölainsäädännössä vaaditaan tietynlaisten suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymisen lisäksi sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien (esimerkiksi maankäyttösuunnitelmat) ympäristöarviointia, joilla voi olla huomattavia ympäristövaikutuksia <sup>(97)</sup>.

97. Suuri osa kyseessä olevasta lainsäädännöstä edellyttää pakollisen julkisen kuulemisen järjestämistä päätöksentekoprosessin aikana. Tähän liittyen Århusin yleissopimuksen 7 artiklassa määrätään, että sen laajaan soveltamisalaan kuuluvista suunnitelmista ja ohjelmista järjestetään julkinen kuuleminen. Ympäristöön liittyviin suunnitelmiin ja ohjelmiin, jotka ovat EU:n lainsäädännössä pakollisia mutta joista ei ole nimenomaisia julkista osallistumista koskevia säännöksiä, on ehkä edelleen sisällyttävä julkinen kuuleminen.
98. Yleissopimuksen 7 artiklan soveltamisalaan kuuluvia suunnitelmia ja ohjelmia koskevien viranomaisten päätösten, toimien ja laiminlyöntien uudelleentarkasteluun liittyvä asiavaltuus voidaan määrittellä yleisön osallistumista koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. Kun sovelletaan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa *Kraaijveld* <sup>(98)</sup> (jossa oli suunnitelman tai ohjelman sijaan enemminkin kyse hankkeesta) antaman tuomion perusteita, niillä henkilöillä, joilla on osallistumisoikeus, on oikeus pyytää tuomioistuinta tutkimaan uudelleen, onko suunnitelman tai ohjelman päätöksentekoprosessissa noudatettu vaadittua tapaa.
99. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä osoitetaan, että asiavaltuus on olennainen paitsi yksittäisiä suunnitelmia ja ohjelmia koskevien päätösten, toimien ja laiminlyöntien kannalta myös sellaisen kansallisen lainsäädännön ja yleisten sääntelytoimien kannalta, joilla säädetään tällaisten suunnitelmien ja ohjelmien menettelyllisistä vaatimuksista. Unionin tuomioistuin katsoikin yhdistetyissä asioissa *Terre Wallonne ja Inter-Environnement Wallonie* antamassaan tuomiossa <sup>(99)</sup>, että nitraattidirektiivissä 91/676/ETY vaadittu toimintaohjelma lähtökohtaisesti edellyttää niin ikään strategista ympäristöarviointia (johon sisältyy julkinen kuuleminen) strategisesta ympäristöarvioinnista annetun direktiivin 2001/42/EY mukaisesti. Tämän seurauksena kansallinen tuomioistuin kumosi osia nitraatteja koskevan toimintaohjelman perustamisesta annetusta kansallisesta määräyksestä sillä perusteella, ettei ohjelmasta ollut toteutettu strategista ympäristöarviointia. Unionin tuomioistuin vahvisti myöhemmin käsitellyssä asiassa *Inter-Environnement Wallonie* antamassaan tuomiossa, että kumoaminen on asianmukaista näissä olosuhteissa <sup>(100)</sup>.
100. On selvää, että sekä luonnolliset henkilöt että valtioista riippumattomat ympäristöjärjestöt voivat hyötyä menettelyllisten oikeuksien suojaamista koskevasta asiavaltuudesta, koska molemmilla on oikeus käyttää kyseisiä oikeuksia.

### 2.5.3 Aineellisten oikeuksien suojaamista koskeva asiavaltuus

Jäsenvaltioiden on taattava asiavaltuus, jonka perusteella voidaan saattaa hyvin monenlaisia päätöksiä, toimia ja laiminlyöntejä tutkittavaksi uudelleen, jotta voidaan varmistaa eri aineellisten oikeuksien käytön mahdollisuus.

101. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että asiavaltuus on taattava luonnollisille henkilöille ja valtiosta riippumattomille ympäristöjärjestöille. Näin pyritään EU:n ympäristölainsäädännön kautta suojelemaan ihmisten terveyttä, EU:n ympäristölainsäädännön tavoitteiden piiriin kuuluvia omistusoikeuksia sekä, valtiosta riippumattomien ympäristöjärjestöjen ollessa kyseessä, ympäristöä EU:n ympäristölainsäädännön vaatimuksia noudattamalla.
102. Oikeuksien heikentymistä koskevan periaatteen soveltaminen (eli tiettyjen jäsenvaltioiden noudattama periaate, jonka mukaan henkilön on osoitettava tuomioistuimelle, että hänelle kuuluva oikeus on heikentynyt) on osoittautunut haasteelliseksi, koska ympäristönsuojelussa yleensä edistetään yleistä etua eikä siinä nimenomaisesti pyritä antamaan oikeuksia yksittäisille kansalaisille. Vaihtoehtoinen lähestymistapa, jossa edellytetään riittävän edun osoittamista, ei vaikuta yhtä haasteelliselta, mutta siihen olisi sovellettava soveltuvien osin samankaltaisia perusteita kuin oikeuksien heikentymiseen.
103. Unionin tuomioistuin on vahvistanut, että jäsenvaltioiden tehtävänä on määrittää, mikä muodostaa oikeuksien heikentymisen <sup>(101)</sup>. Tuomioistuin on niin ikään selventänyt, että ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU 11 artiklan 3 kohdan ja Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen toisen kohdan

<sup>(95)</sup> Ks. vesipolitiikan puitedirektiivin 2000/60/EY 13 artikla.

<sup>(96)</sup> Ks. ilmanlaatua koskevan direktiivin 2008/50/EY 23 artikla.

<sup>(97)</sup> Ks. strategisesta ympäristöarvioinnista annetun direktiivin 2001/42/EY 4 artikla.

<sup>(98)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-72/95, *Kraaijveld*, 56 kohta.

<sup>(99)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa *Terre Wallonne ja Inter-Environnement Wallonie*, C-105/09 ja C-110/09.

<sup>(100)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, 46 kohta.

<sup>(101)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, 44 kohta.

sanamuoto merkitsee, että kyseistä harkintavaltaa rajoittaa vaatimus kunnioittaa tavoitetta siitä, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus<sup>(102)</sup>. Oikeuksien heikentämisen määrittämistä koskeva jäsenvaltioiden harkintavalta ei saa myöskään tehdä unionin oikeudessa vahvistettujen oikeuksien suojelemisesta kohtuuttoman vaikeaa. Tästä syystä ei voida tulkita suppeasti sellaisten yleisöön kuuluvien henkilöiden asiavaltuutta, joita koskevat ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU – ja Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen – soveltamisalaan kuuluvat päätökset toimet tai laiminlyönnit<sup>(103)</sup>.

104. Unionin tuomioistuin on säilyttänyt kyseiset oikeudet viranomaisten seuraavien päätösten, toimien ja laiminlyöntien yhteydessä: viranomaisen laiminlyönti lainsäädännössä vaaditun ilmanlaatusuunnitelman laatimiseksi<sup>(104)</sup>, hyväksytyt kansalliset päätösten vähentämistä koskevat ohjelmat<sup>(105)</sup> ja poikkeuksen myöntäminen luontolainsäädäntöön kuuluvassa asiassa<sup>(106)</sup>. Oikeuskäytännössä korostetaan sen vuoksi, että jäsenvaltioiden ja kansallisten tuomioistuinten on varmistettava asiavaltuus, joka antaa oikeuden saattaa monenlaisia päätöksiä, toimia ja laiminlyönnejä tutkittavaksi uudelleen monien aineellisten oikeuksien perusteella.

#### 2.5.4 Vaatimukset, jotka luonnollisten henkilöiden ja valtioista riippumattomien järjestöjen on täytettävä saadakseen asiavaltuuden

Jäsenvaltiot voivat säätää vaatimuksista, jotka luonnollisten henkilöiden ja valtiosta riippumattomien järjestöjen on täytettävä saadakseen asiavaltuuden. Kyseiset vaatimukset eivät kuitenkaan saa tehdä unionin oikeudessa vahvistettujen aineellisten ja menettelyllisten oikeuksien käyttämisestä mahdotonta tai kohtuuttoman vaikeaa.

105. Sopimuspuolet saavat Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen sanamuodon ("jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset") myötä jonkin verran harkintavaltaa asiavaltuutta koskevien vaatimusten määrittämisessä.
106. Jäsenvaltioiden ei ole pakko antaa asiavaltuutta kaikille yleisöön kuuluville (*actio popularis*) eikä kaikille valtiosta riippumattomille järjestöille. Århusin yleissopimuksen soveltamisoppaan mukaan tällaisten vaatimusten olisi kuitenkin oltava yhdenmukaisia muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevien yleissopimuksen tavoitteiden kanssa<sup>(107)</sup>. Osapuolet eivät saa käyttää ilmaisua "jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset" verukkeena, jonka varjolla ne ottavat käyttöön tai soveltavat niin tiukkoja vaatimuksia, että ne tosiasiallisesti estävät kaikkia tai lähes kaikkia ympäristöjärjestöjä saattamasta uudelleen tutkittavaksi kansallisen ympäristölainsäädännön vastaisia toimia tai laiminlyönnejä<sup>(108)</sup>. Toimiakseen tehokkuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltiot eivät myöskään saa säätää vaatimuksista, jotka tekevät unionin oikeuden mukaisten oikeuksien käyttämisestä mahdotonta tai kohtuuttoman vaikeaa.
107. Vaatimukset, joista jäsenvaltiot säätävät Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen nojalla, sopivat myös 9 artiklan 3 kappaleeseen. Yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa ei saman artiklan 2 kappaleesta poiketen kuitenkaan nimenomaisesti määrätä valtioista riippumattomille ympäristöjärjestöille asiavaltuutta lain nojalla. Tämä herättää kysymyksen siitä, onko jäsenvaltioilla oikeus soveltaa oikeuksien heikentymistä koskevaa periaatetta ottamatta huomioon sitä, että ympäristöjärjestöt eivät voi osoittaa oikeuksien heikentymistä samalla tavalla kuin luonnolliset henkilöt. Kun otetaan huomioon valtioista riippumattomien ympäristöjärjestöjen rooli yleisten ympäristöetujen, kuten ilmanlaadun ja biologisen monimuotoisuuden, suojelemisessa, jäsenvaltioiden oikeuksien heikentymistä koskevaa periaatetta soveltavien jäsenvaltioiden on varmistettava, että ympäristöjärjestöille annetaan asiavaltuus, jotta ne voivat riitauttaa niiden rooliin liittyviä päätöksiä, toimia ja laiminlyönnejä.

### 3. TUOMIOISTUIMESSA TAPAHTUVAN UUELLEENTARKASTELUN LAAJUUS

#### 3.1 Johdanto

Tuomioistuimessa tapahtuvan uudelleentarkastelun laajuus määrittää sen, miten kansalliset tuomarit arvioivat riitautettujen päätösten, toimien ja laiminlyöntien lainmukaisuutta. Asialla on kaksi puolta. Ensimmäinen koskee tuomioistuimessa tapahtuvan uudelleentarkastelun perustaa eli lainsäädännön osa-alueita ja mahdollisesti esiin nousevia oikeudellisia perusteita. Toinen koskee tarkastelun perinpohjaisuutta (tai valvonnan tasoa).

<sup>(102)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-570/13, *Gruber*, 39 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, 44 kohta.

<sup>(103)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-570/13, *Gruber*, 40 kohta.

<sup>(104)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-237/07, *Janeček*.

<sup>(105)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa *Stichting Natuur en Milieu*, C-165/09–C-167/09.

<sup>(106)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa, C-240/09, *LZ I*.

<sup>(107)</sup> Ks. Århusin yleissopimuksen soveltamisohje, s. 198.

<sup>(108)</sup> Ks. Århusin yleissopimuksen soveltamisohje, s. 198.

108. Tuomioistuimessa tapahtuvan uudelleentarkastelun laajuus on tehokkaan tuomioistuinvalvonnan olennainen elementti, sillä tarkastelun laajuus määrittää sen, miten kansalliset tuomarit arvioivat riitautettujen päätösten, toimien ja laiminlyöntien lainmukaisuutta. Asiaan liittyy kaksi keskeistä näkökohtaa. Ensimmäinen liittyy lainsäädännön osa-alueisiin ja oikeudellisiin perusteisiin, joita voi nousta esiin haettaessa muutosta oikeusteitse, erityisesti sen suhteen, onko kantajalla oikeus vedota EU:n ympäristölainsäädännön kaikkiin olennaisiin säännöksiin pannakseen asian vireille. Tätä on käsitelty kohdassa C.3.2. Toinen näkökohta liittyy tuomareiden suorittaman tarkastuksen perinpohjaisuuteen, kun nämä arvioivat kohdassa C.3.3 käsiteltyä lainmukaisuutta.
109. Monissa EU-direktiiveissä, joissa nimenomaisesti säädetään muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta, on tuomioistuimessa tapahtuvaa uudelleentarkastelua koskevia säännöksiä<sup>(109)</sup>. Tällaiset säännökset puuttuvat kuitenkin useimmiten ympäristöä koskevasta sekundaarilainsäädännöstä. Uudelleentarkastelun laajuuden ymmärtämiseksi on tarpeen tarkastella unionin oikeuskäytäntöä, kuten tehtiin asiavaltuuden yhteydessä.

### 3.2 Tuomioistuimessa tapahtuvan uudelleentarkastelun mahdolliset perusteet

110. Tämä näkökohta on erityisen olennainen niillä oikeudenkäyttöalueilla, joilla asiavaltuus myönnetään ainoastaan sillä perusteella, että kantajan oikeudet ovat heikentyneet. Tuomioistuimessa tapahtuvan uudelleentarkastelun mahdolliset perusteet rajataan usein perinteisesti säännöksiin, jotka koskevat luonnollisille henkilöille kuuluvia oikeuksia. Kyseiset oikeudet muodostavat sen asiavaltuuden perustan, johon on vedottu. Tämä näkökohta on tärkeä myös niiden rajoitusten kannalta, joilla pyritään rajaamaan kantajien mahdollisuutta käyttää vain perusteita, jotka he ovat esittäneet aiemmissa hallinnollisissa menettelyissä (oikeudenmenetys), tai estämään kantajia käyttämästä oikeudellisia prosesseja väärin, kun nämä esittävät epäolennaisia oikeudellisia perusteluja.

#### 3.2.1 Tietty toiminta, johon sovelletaan yleisön osallistumista koskevia vaatimuksia

111. Kyseiseen toimintaan sovelletaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta. Kuten edellä on todettu, 9 artiklan 2 kappale koskee mahdollisuutta saattaa yleissopimuksen 6 artiklassa määrättyjen yleisön osallistumisvaatimuksia koskevien päätösten, toimien tai laiminlyöntien laillisuus tutkittavaksi uudelleen.
112. Edellä on todettu niin ikään, että 9 artiklan 2 kappaleen mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa asiavaltuuden koskemaan luonnollisia henkilöitä, jotka osoittavat oikeuksiensa heikentyvän tai joiden etua asia riittävästi koskee. Tuomioistuimessa tapahtuvan uudelleentarkastelun mahdollisen perusteen osalta tästä seuraa, että luonnollisten henkilöiden ja valtiosta riippumattomien ympäristöjärjestöjen kanteita saatetaan käsitellä eri tavoin. Tämä on erityisen olennaista sellaisten päätösten, toimien ja laiminlyöntien kannalta, jotka koskevat ympäristövaikutusten arvioinnista annettua direktiiviä 2011/92/EU ja teollisuuden päästöistä annettua direktiiviä 2010/75/EU. Nämä ovat EU:n sekundaarilainsäädännön keskeiset säädökset, joiden perusteella 9 artiklan 2 kappaleen määräyksiä pannaan täytäntöön. Unionin tuomioistuin vahvisti kuitenkin asiassa *LZ II* antamassaan tuomiossa<sup>(110)</sup>, että Århusin yleissopimuksen 6 artiklan soveltamisala – ja näin ollen myös 9 artiklan 2 kappaleen soveltamisala – on kyseisten direktiivien soveltamisalaa laajempi.

##### 3.2.1.1 Luonnolliset henkilöt

*Jos jäsenvaltio voi asettaa yksityisten nostamien kanteiden tutkittavaksi ottamiselle subjektiivisen oikeuden loukkaamisen kaltaisen edellytyksen, jäsenvaltiolla on myös oikeus asettaa edellytys, jonka mukaan kansallinen tuomioistuin saa kumota hallintopäätöksen vain siinä tapauksessa, että kantajan oikeutta on loukattu.*

113. Unionin tuomioistuin katsoi asiassa *komissio v. Saksa* antamassaan tuomiossa, että tilanteissa, joissa jäsenvaltio rajoittaa ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU ja teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevien säännösten mukaisesti luonnollisten henkilöiden asiavaltuuden tilanteisiin, joissa oikeudet ovat heikentyneet, ”sillä on myös oikeus asettaa edellytys, jonka mukaan toimivaltainen tuomioistuin saa kumota hallintopäätöksen vain siinä tapauksessa, että kantajan subjektiivista oikeutta on loukattu”<sup>(111)</sup>. Tätä tulkintaa voidaan soveltaa muihin Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen soveltamisalaaan kuuluviin riidanalaisiin päätöksiin, toimiin ja laiminlyönteihin.
114. Tämä merkitsee, että oikeuksien heikentymistä koskevan periaatteen mukaan silloin, kun on kyse luonnollisten henkilöiden tekemistä kanteista, kansallinen tuomioistuin voi rajata tarkastelunsa koskemaan vain säännöksiä, joiden perusteella luonnolliset henkilöt saivat oikeuden hakea muutosta oikeusteitse.

<sup>(109)</sup> Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annetun direktiivin 2003/4/EY 6 artiklan 2 kohta, ympäristövastuusta annetun direktiivin 2004/35/EY 13 artikla, teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU 25 artikla, ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 2011/92/EU 11 artikla ja Seveso III -direktiivin 2012/18/EU 23 artikla. Ks. myös kansallisia päästörajoja koskevan direktiivin 2016/2284 johdanto-osan 27 kappale, jossa viitataan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta käsittelevään unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

<sup>(110)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-243/15, *LZ II*.

<sup>(111)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-137/14, *komissio v. Saksa*, 32 kohta.

### 3.2.1.2 Tunnustetut valtiosta riippumattomat ympäristöjärjestöt

Tunnustetuilta valtiosta riippumattomilta ympäristöjärjestöiltä ei rajoiteta Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen soveltamisalaan kuuluvan muutoksenhaun osalta oikeudellisia perusteita, joihin ne voivat vedota, ja niillä on oikeus vedota mihin tahansa ympäristöalan EU-säännökseen.

115. Kohdassa C.3.2.1.1 esitetty perusteiden rajoittaminen ei koske ympäristöjärjestöjä, jotka täyttävät kansallisen lainsäädännön vaatimukset asiavaltuuden saamisesta lain nojalla.
116. Unionin tuomioistuin selvensi *Trianelia* koskevassa asiassa antamassaan tuomiossa, että valtiosta riippumattomilla järjestöillä on oikeus vedota mihin tahansa EU:n ympäristölainsäädännön säännökseen, jolla on välitön oikeusvaikutus, ja kansalliseen lainsäädäntöön, jolla pannaan täytäntöön unionin lainsäädäntöä. Se totesi, että "vaikka kansallinen lainsäätävä voi rajoittaa pelkästään subjektiivisiin julkisoikeudellisiin oikeuksiin ne oikeudet, joiden loukkaamiseen yksityinen voi vedota muutoksenhaussa tuomioistuimissa [...], tällaista rajoitusta ei voida soveltaa sellaisenaan ympäristönsuojeluyhdistyksiin, sillä silloin ei oteta huomioon direktiivin 85/337 10 a artiklan kolmannen kohdan viimeisen virkkeen tavoitteita" <sup>(112)</sup>.
117. Tämä merkitsee, että ympäristöjärjestöllä, joka on pannut oikeudenkäynnin vireille lain nojalla saadun asiavaltuuden perusteella, on oikeus vedota mihin tahansa EU:n ympäristölainsäädännön säännökseen, jota sen katsoo rikotun.

### 3.2.2 Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen soveltamisalaan kuuluvat kohteet

Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen soveltamisalaan kuuluvassa tuomioistuinkäsittelyssä tutkittaviin perusteisiin olisi kuuluttava vähintään ne säännökset, joihin perustuu kantajan asiavaltuutta koskeva oikeus.

118. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen määräykset koskevat asiavaltuutta, jonka perusteella on mahdollisuus saattaa tutkittavaksi sellaiset toimet ja laiminlyönnit, jotka eivät kuulu yleissopimuksen 9 artiklan 1 tai 2 kappaleen piiriin.

#### 3.2.2.1 Luonnolliset henkilöt

119. Yleisöön kuuluvilla henkilöillä on Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen perusteella oikeus panna vireille oikeudenkäynti, kun ne täyttävät kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Jäsenvaltiot voivat oikeuksien heikentymistä koskevan lähestymistavan perusteella näin ollen rajata uudelleentarkastelun koskemaan kanneperusteita, jotka liittyvät kantajan väitteen mukaan heikentyneisiin oikeuksiin.

#### 3.2.2.2 Valtioista riippumattomat ympäristöjärjestöt

120. Jos ympäristöjärjestöillä ei ole asiavaltuutta lain nojalla, niillä on vähintään oikeus pyytää uudelleentarkastelua tuomioistuimessa niiden säännösten osalta, joiden perusteella ne saavat kannekelpoisia oikeuksia ja etuja. Valtiosta riippumattomilla ympäristöjärjestöillä on laaja oikeus suojella ympäristöä ja vedota ympäristövelvoitteisiin kansallisissa tuomioistuimissa, kuten käy ilmi kohdista C.1 ja 2 sekä erityisesti unionin tuomioistuimen asiassa *LZ II* antamasta tuomiosta.

### 3.2.3 Oikeudenmenetykset ja muut rajoitukset

Uudelleentarkastelua kansallisessa tuomioistuimessa ei välttämättä rajoiteta valituksiin, jotka on jo esitetty hallinnollisessa menettelyssä asetetun määräajan kuluessa. Tuomioistuinten ei tarvitse kuitenkaan ottaa käsiteltäväksi oikeudenvastaisesti tai vilpillisin mielin esitettyjä perusteita.

121. Unionin tuomioistuin totesi asiassa *komissio v. Saksa* antamassaan tuomiossa, ettei ole mahdollista rajoittaa "tuomioistuinvalvonnan laajuutta siten, että kyseistä valvontaa voidaan harjoittaa pelkästään kyseisen päätöksen tekemiseen johtaneen hallintomenettelyn kuluessa asetetun määräajan aikana esitettyjen huomautusten osalta". Tuomioistuin perusteli kantaansa tähdentämällä velvoitetta varmistaa, että valvonta käsittää riitautetun päätöksen aineellisen ja menettelyllisen lainmukaisuuden kokonaisuudessaan <sup>(113)</sup>. Kyseinen tuomio on merkityksellinen ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU 11 artiklan ja teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU 25 artiklan sekä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien ja laiminlyöntien kannalta. Sitä voidaan soveltaa myös yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen soveltamisalaan kuuluviin toimiin ja laiminlyönteihin, koska näitä koskeva muutoksenhaku kattaa niin ikään aineellisen ja menettelyllisen lainmukaisuuden (ks. kohta C.3.3.3).

<sup>(112)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, 45 kohta.

<sup>(113)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-137/14, *komissio v. Saksa*, 80 kohta.

122. Vaikka oikeudenmenetys ei ole sallittu, unionin tuomioistuimien on todennut, että kansallisen lainsäätäjän on ”mahdollista antaa sellaisia erityisiä menettelysääntöjä – kuten väärinkäyttönä tai vilpillisesti esitetyn perustelun tutkimatta jättämistä koskevia sääntöjä –, jotka ovat asianmukaisia mekanismeja tuomioistuimen menettelyn tehokkuuden takaamiseksi”<sup>(114)</sup>. Jäsenvaltioiden tehtävänä on antaa sääntöjä, jotka ovat yhdenmukaisia päätösten, toimien ja laiminlyöntien aineellisen ja menettelyllisen lainmukaisuuden uudelleentarkastelua koskevan yleisen vaatimuksen kanssa.

### 3.3 Tarkastelun/valvonnan tason perinpohjaisuus

Jäsenvaltioiden on varmistettava Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 ja 3 kappaleen mukaisesti näiden määräysten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien ja laiminlyöntien aineellisen ja menettelyllisen lainmukaisuuden tehokas tutkiminen tuomioistuimissa, vaikka EU:n sekundaarilainsäädännössä ei nimenomaisesti viitata valvonnan tasoon, joka kattaa lainmukaisuuden molemmat aspektit.

Tarkasteluun olisi tarvittaessa sisällytettävä lainsäädännön ja sääntelytoimien lainmukaisuuden tarkistaminen tapauksissa, joissa säädöksillä rajoitetaan tai heikennetään menettelyllisiä ja aineellisia oikeuksia.

123. Tarkastelun tai valvonnan tason perinpohjaisuus merkitsee sen määrittämistä, kuinka tarkasti kansallisen tuomioistuimen on arvioitava kyseessä olevan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin lainmukaisuutta. Lähestymistavat vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioittain. Tarkastelussa voidaan keskittyä lähinnä menettelyllisiin ongelmiin tai tutkia perinpohjaisesti uudelleen riidanalaisten päätösten, toimien ja laiminlyöntien lainmukaisuus, jolloin tuomareilla on mahdollisuus korvata hallinnollisissa menettelyissä tehdyt havainnot omalla arvioinnillaan.
124. Tarkastelun tai valvonnan tason perinpohjaisuudesta ei ole annettu yksityiskohtaisia määräyksiä eikä säännöksiä Århusin yleissopimuksessa eikä EU:n sekundaarilainsäädännössä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö selventää kuitenkin vähimmäisvaatimuksia, joiden mukaan tuomioistuimissa tapahtuva uudelleentarkastelu on toteutettava, jotta sitä voidaan pitää tehokkaana.

#### 3.3.1 Ympäristötietoa koskevat pyynnöt

Jäsenvaltioiden on varmistettava ympäristötiedon saantia koskevan oikeuden tehokas tuomioistuinvalvonta, joka kattaa unionin oikeuden olennaiset periaatteet ja säännöt. Jälkimmäisiin sisältyy erityisehtoja, jotka viranomaisen on täytettävä ympäristötiedon saantia koskevien sitovien EU-säännösten mukaisesti.

125. Ympäristötietoa koskevista pyynnöistä tehtyihin päätöksiin liittyvä muutoksenhaku kuuluu Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 1 kappaleen soveltamisalaan. Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annettu direktiivi 2003/4/EY sisältää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevia säännöksiä<sup>(115)</sup>, jotka ovat 9 artiklan 1 kappaleen vaatimusten mukaisia. Niiden mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava, että pyynnön esittäjällä on mahdollisuus saattaa asia uudelleen tutkittavaksi tuomioistuimissa tai jossakin muussa riippumattomassa ja puolueettomassa lailla perustetussa elimessä, jossa kyseisen viranomaisen toimet tai laiminlyönnit voidaan käsitellä uudelleen ja jonka päätökset voivat tulla lopullisiksi. Niissä ei kuitenkaan määritetä direktiivissä vaaditun uudelleentarkastelun laajuutta.
126. Unionin tuomioistuinta pyydettiin tulkitsemaan ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annetussa direktiivissä 2003/4/EY vaaditun uudelleentutkimisen laajuutta asiassa *East Sussex*. Tuomioistuin totesi, että ”jos asiaa ei ole täsmennetty unionin oikeudessa, kyseinen laajuus on määritettävä jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksessä edellyttäen, että vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta noudatetaan”<sup>(116)</sup>. Unionin tuomioistuin totesi muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevien direktiivin säännösten soveltamisesta, että tehokkaan uudelleentarkastelun on oltava yleistä järjestelmää koskevan tavoitteen mukainen. Kyseisen järjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla jäsenvaltioiden luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä on oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa tarvitsematta ilmoittaa, että asia koskee näiden etua<sup>(117)</sup>. Tarkasteltaessa riidanalaista hallinnollista päätöstä, joka koski tietyn maksun perimistä vastauksesta tietopyyntöön, unionin tuomioistuin katsoi asiassa *East Sussex* antamassaan tuomiossa, että kansallisen tuomioistuimen on ainakin tutkittava, onko direktiivin asiaankuuluvat ehdot täytetty<sup>(118)</sup>.

<sup>(114)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-137/14, *komissio v. Saksa*, 81 kohta.

<sup>(115)</sup> 6 artiklan 2 kohta.

<sup>(116)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa, C-71/14, *East Sussex*, 53 kohta.

<sup>(117)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa, C-279/12, *Fish Legal and Shirley*, 36 kohta.

<sup>(118)</sup> 5 artiklan 2 kohdan mukaan.

### 3.3.2 Muu kohde, kuten yleisön osallistumista edellyttävä tietty toiminta ympäristövahinkovastuu, suunnitelmat ja ohjelmat ja poikkeukset sekä kansallinen täytäntönpäytäntö ja sääntelytoimet

Unionin oikeuskäytäntö sisältää ohjeita siitä, miten EU:n ympäristölainsäädännön soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien ja laiminlyöntien tarkistaminen olisi toteutettava.

#### 3.3.2.1 Sekä menettelyllisen että aineellisen lainmukaisuuden tarkistamisen tarve

127. Riidanalaisten päätösten, toimien ja laiminlyöntien aineellisen ja menettelyllisen lainmukaisuuden arviointi edellyttää Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen määräysten – jotka pannaan täytäntöön EU:n sekundaarilainsäädännössä – mukaista uudelleentarkastelua tuomioistuimessa. Århusin yleissopimuksessa ja EU:n sekundaarilainsäädännössä ei kuitenkaan määritetä, kuinka laajasti aineellinen ja menettelyllinen lainmukaisuus on tuomioistuimessa tutkittava.
128. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa ei myöskään anneta nimenomaista määrystä perustaa uudelleentarkastelua koskeva järjestelmä toimen tai laiminlyöntin aineellisen ja menettelyllisen lainmukaisuuden arviointia varten. Tällaisesta vaatimuksesta säädetään EU:n sekundaarilainsäädännössä tällä hetkellä ainoastaan ympäristövastuusta annetussa direktiivissä 2004/35/EY. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, erityisesti asioissa *East Sussex* ja *Janecek* annetuissa tuomioissa, todetaan kuitenkin, että aineellisen ja menettelyllisen lainmukaisuuden tutkimisen sisältävää tehokasta tuomioistuinvalvontaa koskevaa EU:n periaatetta sovelletaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen soveltamisalaan kuuluviin toimiin ja laiminlyönteihin. Muutoin ei voitaisi varmistaa EU:n ympäristölainsäädännön tavoitteiden ja siinä vahvistettujen oikeuksien riittävää suojelua kansallisissa tuomioistuimissa. Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeen mukaan 9 artiklan 3 kappaletta koskevilla tapauksissa sovellettava valvonnan taso on yhtäläinen yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaletta koskevilla tapauksissa sovellettavan valvonnan tason kanssa. Tämä tarkoittaa, että kansallisen tuomioistuimen on tutkittava sekä aineellinen että menettelyllinen lainmukaisuus <sup>(119)</sup>.
129. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee selvästi, että pelkän menettelyllisen lainmukaisuuden tutkiminen ei olisi yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleesta ja siihen liittyvästä EU:n sekundaarilainsäädännöstä johtuvien veloitteiden mukaista. Unionin tuomioistuin totesi asiassa *komissio v. Saksa* antamassaan tuomiossa, että ”direktiivin 2011/92 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan varsinaisena tavoitteena ei ole pelkästään sen takaaminen, että yksityisillä olisi mahdollisimman laaja oikeus saada asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi, vaan tavoitteena on myös sen mahdollistaminen, että tämän harjoittama valvonta käsittäisi riitautetun päätöksen aineellisen ja menettelyllisen lainmukaisuuden kokonaisuudessaan” <sup>(120)</sup>.
130. Unionin tuomioistuin totesi asiassa *East Sussex* <sup>(121)</sup> antamassaan tuomiossa yleisemmin ottaen, että laillisuusvalvonnan järjestelmä on tehokkuusperiaatteen mukainen, ”mikäli tällaisesta päätöksestä nostettua kumoamiskannetta käsittelevä tuomioistuin voi päätöksen laillisuusvalvonnan yhteydessä tosiasiallisesti soveltaa asiassa merkityksellisiä unionin oikeuden periaatteita ja sääntöjä”.
131. Asiassa *East Sussex* annetusta tuomiosta voidaan päätellä, että vaikka valvonnan tasoa ei ole täsmennetty unionin oikeudessa, uudelleentarkastelu on toteutettava tehokkaasti ja siinä on varmistettava oikeuksien toteutuminen ja asiaan vaikuttavan EU:n lainsäädännön tavoitteiden saavuttaminen.

#### 3.3.2.2 Menettelyllinen lainmukaisuus

132. Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeen määritelmän mukaan menettelyllinen lainvastaisuus on kyseessä silloin, kun viranomaisen rikkoo lainsäädännössä säädettyjä menettelyjä <sup>(122)</sup>.
133. Päätöksen, toimen tai laiminlyöntin lainvastaisuuteen mahdollisesti johtavat menettelylliset puutteet voivat liittyä 1) viranomaisen toimivaltaan tehdä päätös tai suorittaa toimi, josta on kyse, 2) päätöksentekoprosessia varten säädettyyn pakolliseen menettelyyn (esimerkiksi julkinen kuuleminen tai ympäristövaikutusten arvioinnin laatiminen) tai 3) päätöksen, toimen tai laiminlyöntin muotoon.
134. Kohdat 1) ja 3) määräytyvät tavallisesti jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden mukaisesti, mutta kohta 2) määräytyy unionin oikeuden mukaisesti, sillä Århusin yleissopimukseen ja asiaa koskevaan EU:n sekundaarilainsäädäntöön sisältyy pakollisia yleisön osallistumista koskevia vaatimuksia. Esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa direktiivissä 2011/92/EU säädetään julkista kuulemistä koskevista muodollisista vaatimuksista, jotka viranomaisen on täytettävä suorittaessaan ympäristövaikutusten arvioinnin. Kyseisten

<sup>(119)</sup> Århusin yleissopimuksen soveltamisohje, s. 199.

<sup>(120)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-137/14, *komissio v. Saksa*, 80 kohta (korostus lisätty).

<sup>(121)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-71/14, *East Sussex*, 58 kohta.

<sup>(122)</sup> Ks. s. 196.

vaatimusten täyttäminen on olennaisen tärkeää, jotta varmistetaan yleisön vaikuttava osallistuminen päätöksentekoprosessiin. Edellä mainittua lähestymistapaa sovellettaessa kansallisella tuomioistuimella on siksi oltava valtuudet tutkia, onko kyseisiä muodollisia vaatimuksia noudatettu, ja päättää riittävistä korjaustoimenpiteistä, jos menettelyssä on havaittu puutteita. Viranomaisella ei ole harkintavaltaa pakollisten muodollisten vaatimusten suhteen.

135. Menettelyllisen lainmukaisuuden tutkiminen voi koskea yksityisen osapuolen tai viranomaisen lainvastaisten toimenpiteiden korjausmahdollisuutta. Unionin tuomioistuin on sallinut toimenpiteiden korjaamisen mutta liittänyt siihen ehtoja<sup>(123)</sup>. Unionin tuomioistuinta pyydettiin ennakkoratkaisuasiassa *Križan* tarkastelemaan kaatopaikan lupamenettelyn yhteydessä annettuun viranomaisen päätökseen sisältyneen virheen (jossa oli pääasiassa kyse tiettyjen tietojen toimittamatta jättämisestä lupamenettelyn yhteydessä) korjausmahdollisuutta hallinnollisessa muutoksenhakumenettelyssä. Unionin tuomioistuin vahvisti, että menettelyvirheen korjaaminen oli mahdollista, kunhan kaikki vaihtoehdot ja ratkaisut olivat muutoksenhakumenettelyssä vielä avoimia<sup>(124)</sup>. Näiden seikkojen tutkiminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä<sup>(125)</sup>.

### 3.3.2.3 Aineellinen lainmukaisuus

136. Århusin yleissopimuksessa aineellinen lainvastaisuus on määritelty tapaukseksi, jossa lain asiasisältöä on rikottu<sup>(126)</sup>.

#### a) Asiaan vaikuttavat seikat

137. Aineellisen lainmukaisuuden tarkistamisen ensimmäinen näkökohta koskee asiaan vaikuttavia seikkoja. Hallinnon keräämät tosiseikat, jotka ovat mahdollisesti muuttuneet julkisen kuulemisen aikana, muodostavat perustan, jonka pohjalta toimivaltainen viranomainen päättää päätöksen tekemisestä tai toimen suorittamisesta sekä päätöksen tai toimen sisällöstä ja perusteista. Jos tosiseikat ovat puutteellisia tai vääriä tai jos niitä on tulkittu väärin, virhe vaikuttaa suoraan hallinnollisen päätöksen laatuun, ja tämä voi vaarantaa EU:n ympäristölainsäädännön tavoitteiden toteutumisen.

138. Unionin tuomioistuimen asiassa *East Sussex* antaman tuomion mukaan silloin, kun unionin oikeudessa ei ole annettu sääntöjä, kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet. Tältä osin unionin oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen ei saa käytännössä olla mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate)<sup>(127)</sup>.

139. Kansallisia tuomioistuinta ei tavallisesti vaadita suorittamaan tietojen keräämistä tai tosiasioiden tutkimista yksin. Päätösten, toimien tai laiminlyöntien tehokkaan uudelleentarkastelun varmistamiseksi tosiseikkojen tarkasteluun on kuitenkin sovellettava vähimmäisvaatimusta, jotta kantaja voi käyttää uudelleentarkastelua koskevaa oikeuttaan tehokkaasti myös tosiseikkojen tarkastelun osalta. Jos kansallinen tuomioistuin ei koskaan voisi tarkistaa tosiseikkoja, joiden perusteella hallinnollinen päätös on tehty, tämä voisi alusta asti estää kantajaa esittämästä perusteltua vaatimusta tehokkaasti.

#### b) Päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiaperusteiden arviointi

140. Hallinnon päättäjillä on tavallisesti laaja harkintavalta tehdessään johtopäätöksiä tosiseikoista ja asiaan sovellettavasta lainsäädännöstä. Unionin tuomioistuin on todennut, että päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiaperusteiden rajallinen tuomioistuinvalvonta voi olla unionin oikeuden mukaista. Kuten edellä on todettu, unionin tuomioistuin katsoi asiassa *East Sussex* antamassaan tuomiossa, että vaikka rajallinen tuomioistuinvalvonta ei sinänsä tee unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttämistä suhteettoman vaikeaa, valvonnalla on mahdollistettava se, että kumoamiskannetta käsittelevä tuomioistuin voi tosiasiallisesti soveltaa asiassa merkityksellisiä unionin oikeuden periaatteita ja sääntöjä<sup>(128)</sup>.

141. Tämä tarkoittaa, että sovelletun valvonnan tason on oltava sellainen, että sen avulla varmistetaan asiaan liittyvän unionin oikeuden tavoitteet ja soveltamisala. Valvonnan tasossa on myös otettava huomioon päättäjän käyttämän harkintavallan laajuus tämän arvioidessa tosiseikkoja ja tehdessä niistä päätelmiä ja havaintoja.

142. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tuo monessa asiayhteydessä selvyttä siihen, miten kansallisten tuomareiden olisi tutkittava viranomaisten harkintavaltaa.

<sup>(123)</sup> Unionin tuomioistuin totesi asiassa C-215/06 *komissio v. Irlanti* antamansa tuomion 57 kohdassa että ”vaikka yhteisön oikeuden vastaista ei voikaan olla se, että kansalliset sovellettavat säännökset sallivat tietyissä tapauksissa yhteisön oikeuden vastaisten menettelyjen tai toimenpiteiden korjaamisen, tällaisen mahdollisuuden edellytyksenä on oltava se, ettei se tarjoa asianomaisille tilaisuutta kiertää yhteisön sääntöjä tai vapauta niitä niiden soveltamisesta, ja että se pysyy poikkeuksellisenä”.

<sup>(124)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-416/10, *Križan*, 87–91 kohta.

<sup>(125)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-416/10, *Križan*, 91 kohta.

<sup>(126)</sup> Ks. s. 196.

<sup>(127)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-71/14, *East Sussex*, 52 kohta.

<sup>(128)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 6.10.2015 asiassa C-71/14, *East Sussex*, 58 kohta.



143. Unionin tuomioistuin on asioissa *Mellor* ja *Gruber* <sup>(129)</sup> antamissaan tuomioissa todennut, että sovellettaessa ympäristövaikutusten arvioinnista annettua direktiiviä 2011/92/EU yleisöön kuuluva henkilö voi riitauttaa kansallisessa tuomioistuimessa hallinnollisen päätöksen olla suorittamatta ympäristövaikutusten arviointia. Tehokkaaseen tuomioistuinvalvontaan kuuluu riidanalaisen päätöksen perustelujen lainmukaisuuden uudelleen-tutkiminen <sup>(130)</sup>. Tähän sisältyy kysymys siitä, onko hankkeella todennäköisesti merkittävää vaikutusta ympäristöön. Unionin tuomioistuin on todennut saman direktiivin soveltamisesta asiassa *komissio v. Saksa* antamassaan tuomiosta, että jäsenvaltio ei voi rajoittaa tuomioistuimessa tapahtuvaa uudelleentarkastelua vain sen arviointiin, onko ympäristövaikutusten arvioinnin tekemättä jättämistä koskeva päätös pätevä. Tuomioistuin huomautti, että tuomioistuimessa tapahtuvan uudelleentarkastelun epääminen tilanteessa, jossa ympäristövaikutusten arviointi on toteutettu mutta siinä on ehkä vakaviakin virheitä, veisi yleisön osallistumista koskevilta direktiivin säännöksiltä keskeisiltä osin niiden tehokkaan vaikutuksen <sup>(131)</sup>.
144. Unionin tuomioistuin totesi asiassa *Waddenzee* antamassaan tuomiosta <sup>(132)</sup> luontotyypidirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 kohdasta, että viranomaiset voivat sallia toiminnan suojelluilla Natura 2000 -alueilla ainoastaan varmistuttuaan siitä, että se ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, kun otetaan huomioon tämän toiminnan vaikutusten asianmukaista arviointia koskevat päätelmät. Näin on silloin, kun alueen suojelutavoitteiden valossa ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta perusteltua epäilyä siitä, ettei vaikutusta aiheutuisi. Tämä merkitsee, että kun kansallista tuomaria pyydetään tutkimaan tällaiselle toiminnalle annettua lupaa koskevan päätöksen lainmukaisuus, tämän täytyy määrittää, onko tieteellinen näyttö, johon viranomaisen on vedonnut, sellaista, joka ei aiheuta perusteltua epäilyä.
145. Kansallista tuomaria voidaan näin pyytää ottamaan huomioon merkityksellinen tieteellinen näyttö, johon ympäristötoimenpiteet yleensä perustuvat. Asiassa *Waddenzee* annetun ennakkoratkaisun sanamuoto osoittaa, että perustellun epäilyn olemassaoloa arvioidaan objektiivisesti eikä asiaa voida kansallisessa tuomioistuimessa käsitellä subjektiivisena seikkana, joka olisi yksinomaan viranomaisen harkinnassa.
146. Asiassa *Janecek* käsitellään vaatimusta laatia ilmanlaadusta annetun lainsäädännön mukaisia ilmanlaatusuunnitelmia. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut antamassaan tuomiosta, että "vaikka jäsenvaltioilla siis on harkintavaltaa, direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohta sisältää kyseisen harkintavallan käytön rajat, joihin kansallisessa tuomioistuimessa voidaan vedota (ks. vastaavasti asia C-72/95, *Kraaijeveld ym.*, tuomio 24.10.1996, Kok. 1996, s. I-5403, 59 kohta) siltä osin kuin kyse on niiden toimenpiteiden riittävydestä, jotka toimintasuunnitelman on sisällettävä, ylityksen uhan vähentämisen ja sen keston lyhentämisen tavoitteeseen nähden, kun otetaan huomioon tasapaino, joka tämän tavoitteen ja käsillä olevien eri julkisten ja yksityisten intressien välillä on varmistettava" <sup>(133)</sup>. Tuomioistuin katsoo tässä tuomiosta näin ollen, että kansallisen tuomarin suorittamaan tarkasteluun olisi sisällyttävä toimenpiteiden riittävyden arviointi, kun otetaan huomioon asiaan liittyvät keskeiset edut. Jäsenvaltioiden on laadittava ohjelmia tiettyjen epäpuhtauksien päästöjen vähentämiseksi kansallisista päästörajoista annetussa direktiivissä (EU) 2016/2284 <sup>(134)</sup> tällaisista päästöistä säädettyjen rajojen mukaisesti. Unionin tuomioistuin katsoi edellisen tuomion tapaan asiassa *Stichting Natuur en Milieu* antamassaan tuomiosta, että tuomioistuimessa tapahtuvassa tarkastelussa olisi tutkittava, sisältyykö kansallisiin ohjelmiin asiaankuuluvia ja johdonmukaisia politiikkoja ja toimenpiteitä, joilla pystytään vähentämään päästöjä päästörajojen mukaisille tasoille <sup>(135)</sup>.
147. Tuomioistuimessa tapahtuvan tarkastelun perinpohjaisuus, jota unionin tuomioistuin odotti asioissa *Janecek* ja *Stichting Natuur en Milieu* antamissaan tuomioissa, on vastaavalla tavalla olennaista myös vesi- ja jätehuoltoa koskevassa EU:n lainsäädännössä. Toimivaltaisia viranomaisia koskevat vaatimukset laatia suunnitelmia ja ohjelmia täyttävät myös ympäristötavoitteisiin liittyvän keskeisen roolin.
148. Unionin tuomioistuin huomautti asiassa *Stichting Natuur en Milieu* antamassaan tuomiosta jäsenvaltioita yleisesti koskevasta velvoitteesta pidättäytyä toteuttamasta yleisiä tai erityisiä toimenpiteitä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan kyseisessä direktiivissä säädetyn tuloksen saavuttamisen <sup>(136)</sup>. Tämä on tärkeää sellaisissa tapauksissa, joissa kansalliselle tuomarille esitetään, että EU:n ympäristölainsäädäntöön kuuluvan säädöksen täytäntöönpanoa varten tehty päätös vahingoittaa toisen säädöksen täytäntöönpanoa.
149. Edellä mainittuja asioita ja asiaa *East Sussex* yhdistävät yksittäisten EU-säädösten erityispiirteiden merkitys ja EU:n lainsäädännön oikea tulkinta päätöksentekoprosessin aikana. Suuri osa mainitusta oikeuskäytännöstä on peräisin kansallisten tuomioistuinten ennakkoratkaisupyynnöistä, joita ne ovat esittäneet voidakseen varmistaa, onko

<sup>(129)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 16.4.2015 asiassa C-570/13, *Gruber*, 42–50 kohta.

<sup>(130)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 30.4.2009 asiassa C-75/08, *Mellor*, 59 kohta.

<sup>(131)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-137/14, *komissio v. Saksa*, 48 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-72/12, *Altrip*, 37 kohta.

<sup>(132)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-127/02, *Waddenzee*, 59 kohta.

<sup>(133)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-237/7, *Janecek*, 46 kohta.

<sup>(134)</sup> Aiemmin direktiivi 2001/81/EY.

<sup>(135)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-165/09–C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*.

<sup>(136)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-165/09–C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*, 78–79 kohta.

hallinnon päätökseen sovellettu unionin oikeuden oikeaa tulkintaa. Tässä yhteydessä on muistutettava, että kansallisten tuomioistuinten on viran puolesta sovellettava asiaan liittyvää unionin oikeutta, riippumatta siitä mihin asianosaiset ovat menettelyissä vedonneet, jos niiden on kansallisen lainsäädännön nojalla tutkittava sellaiseen pakottavaan kansalliseen oikeussääntöön perustuvat oikeudelliset perusteet, joihin asianosaiset eivät ole vedonneet <sup>(137)</sup>.

150. Suhteellisuusperiaate on niin ikään tärkeä silloin, kun otetaan huomioon EU:n ympäristölainsäädännön erityispiirteet <sup>(138)</sup>.

c) Kansallisen lainsäädännön ja sääntelytoimien tutkiminen

151. Kuten kohdassa C.1.2 on todettu, yleisten etujen, kuten yleisön osallistumiseen liittyvän edun, turvaamista koskeva EU:n ympäristölainsäädäntö riippuu osaksi kansallisesta täytäntöönpanolainsäädännöstä ja yleisistä sääntelytoimista. Lait ja sääntelytoimet voivat toisinaan olla virheellisiä, ja kohdassa C.1 mainitut oikeudet saattavat niissä olla EU:n ympäristölainsäädännössä taattuja oikeuksia rajoittavampia. Virheellinen kansallinen täytäntöönpanolainsäädäntö ja sääntelytoimet voivat johtaa siihen, ettei EU:n ympäristölainsäädäntöä sovelleta yhdenmukaisesti. Siksi unionin tuomioistuin on todennut, että on tarpeen säätää niiden tarkistamisesta tietyissä olosuhteissa.

152. Århusin yleissopimus sulkee säädökset soveltamisalansa ulkopuolelle <sup>(139)</sup>, ja ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa direktiivissä 2011/92/EU säädetään, ettei sitä sovelleta ”hankkeisiin, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä”. Unionin tuomioistuin vahvisti kuitenkin asioissa *Boxus* ja *Solvus* antamissaan tuomioissa, että kansallisten tuomioistuinten on oltava valmiita tutkimaan kansallisia säädöksiä varmistaakseen, että ne ovat sellaisten ehtojen mukaisia, joiden mukaan olisi perusteltua jättää ne ympäristövaikutusten arviointia koskevien vaatimusten ulkopuolelle. Kyseiset tuomioistuimissa käsitellyt asiat liittyivät kansalliseen lainsäädäntöön, jossa oletettavasti säädettiin lentokenttä- ja rautatieinfrastruktuurin erityisiä seikkoja koskevista vaatimuksista tavanomaisista hallintomenettelyistä riippumatta. Unionin tuomioistuin katsoi, että erityisten säädösten olemassaoloa koskevaa poikkeusta sovelletaan ainoastaan silloin, kun tietyt ehdot täyttyvät, ja huomautti, että muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevat Århusin yleissopimuksen määräykset ja ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU säännökset menettäisivät tehokkaan vaikutuksensa, jos pelkästään siitä seikasta, että hankkeesta on säädetty säädöksellä, seuraisi, ettei säädöksen asiasisällön ja siihen liittyvän menettelyn laillisuutta voida saattaa uudelleen tutkittavaksi <sup>(140)</sup>. Tästä syystä kansallisten tuomioistuinten on tarkistettava, täytyvätkö ehdot, joiden perusteella soveltamisalan ulkopuolelle jääminen on perusteltua <sup>(141)</sup>.

153. Unionin tuomioistuin korosti asiassa *Inter-Environnement Wallonie* antamassaan tuomiossa, että kansallisten tuomioistuinten on tutkittava säädöksiä, jotta ne voisivat varmistaa suunnitelmia ja ohjelmia koskevien EU:n ympäristösäädösten vaatimusten täyttymisen <sup>(142)</sup>. Unionin tuomioistuin tähdensi asiassa *Stadt Wiener Neustadt* antamassaan tuomiosta kansallisen tuomioistuin roolia, sillä tämän on selvitettävä, ovatko oikeuden vastaisten toimenpiteiden korjaamista koskevat kansallisen lainsäädännön säännökset ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU mukaisia <sup>(143)</sup>. Tuomioistuin katsoi tässä asiassa, että unionin oikeus esti sen kansallisen lainsäädännön soveltamisen, jossa säädettiin, että tietyistä hankkeista etukäteen suoritettava ympäristövaikutusten arviointi oli katsottava suoritetuksi, vaikka tosiasiallisesti arviointia ei ollut tehty. Se huomautti, että tällainen lainsäädäntö voisi estää mahdollisuuden saada tehokkaita oikeussuojakeinoja kohtuullisin ehdoin <sup>(144)</sup>.

d) EU:n laitosten ja elinten hyväksymien säädösten pätevyden tutkiminen

154. Kansalliset tuomioistuimet voivat SEUT-sopimuksen 267 artiklan nojalla esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntöjä unionin säädösten pätevydestä ja tulkinnasta. Kyseisen mahdollisuuden käyttöä on kuvailtu asiassa *Standley* annetussa tuomiossa, jossa yhteisöjen tuomioistuin tutki kansallisen tuomioistuimen

<sup>(137)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-72/95, *Kraaijeveld*, 57 kohta.

<sup>(138)</sup> Unionin tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, antamansa tuomion 47 kohdassa huomauttanut viestinnän metatietojen säilyttämisen säännöistä, että ”koska on kyse perusoikeuksiin puuttumisesta, näiden edellytysten noudattamista koskevassa tuomioistuinvalvonnassa unionin lainsäätäjän harkintavallan laajuus voi osoittautua rajoitetuksi tiettyjen seikkojen vuoksi, joita ovat muun muassa kyseinen ala, perusoikeuskirjassa taatun oikeuden luonne, puuttumisen luonne ja vakavuus sekä sen päämäärä”.

<sup>(139)</sup> Tämä johtuu siitä, että Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleessa ”viranomaisen” määritelmän ulkopuolelle jätetään elimet tai laitokset, jotka toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä.

<sup>(140)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, *Boxus*, 53 kohta.

<sup>(141)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, *Boxus*.

<sup>(142)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa, C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, 42–47 kohta.

<sup>(143)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, 38 kohta.

<sup>(144)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, 47 ja 48 kohta.

esittämien kysymysten perusteella muun muassa nitraattidirektiivin (91/676/EY) pätevyyttä SEUT-sopimuksen 191 artiklan mukaisen saastuttaja maksaa -periaatteen kannalta <sup>(145)</sup>. Yhteisöjen tuomioistuin tutki asiassa *Safety Hi Tech* samaan tapaan otsoniasetuksen N:o 3093/94 [nykyisin asetus N:o 2037/2000] pätevyyttä SEUT-sopimuksen 191 artiklan määräyksen suhteen, jonka mukaan unionin ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon <sup>(146)</sup>. Asiassa *Eco-Emballages SA*, jossa tarkasteltiin muun muassa pakkausjätedirektiivin 94/62/EY nojalla hyväksytyt komission direktiivin pätevyyttä koskevaa kysymystä, osoitetaan, että SEUT-sopimuksen 267 artiklaa voidaan käyttää unionissa hyväksytyä lisäsäädöstä koskevan kysymyksen yhteydessä <sup>(147)</sup>.

#### 4. TEHOKKAAT OIKEUSSUOJAKEINOT

##### 4.1 Johdanto

*Jäsenvaltioiden kaikkien elinten on korjattava lainvastaiset seuraukset, jotka aiheutuvat ympäristöasioita koskevan unionin oikeuden rikkomisesta. Jäsenvaltioiden on myös pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka voivat vakavasti vaarantaa ympäristöasioita koskevassa unionin oikeudessa säädetyn tavoitteen toteutumisen. Jäsenvaltiot voivat päättää tehokkaista oikeussuojakeinoista harkintansa mukaan, kunhan ne ovat vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteen mukaisia.*

155. Tuomioistuimessa tapahtuvan uudelleentarkastelun perusteella ei yleensä vielä pystytä määrittämään, onko tietty päätös, toimi tai laiminlyönti lainmukainen. Kansallisen tuomioistuimen on myös harkittava tehokkaita oikeussuojakeinoja sellaisissa tapauksissa, joissa viranomaisen toiminnan on todettu olleen unionin oikeuden vastaista. Unionin tuomioistuin on johtanut lojalin yhteistyön periaatteesta, josta nykyisin määrätään SEU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa, että jäsenvaltioiden kaikkien elinten on poistettava lainvastaiset seuraukset, jotka aiheutuvat unionin oikeuden rikkomisesta <sup>(148)</sup>. Yhteistyövaatimus edellyttää niin ikään rikkomusten ennaltaehkäisyä. Jäsenvaltioiden on siis pidättäydyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka voivat vakavasti vaarantaa unionin oikeudessa säädetyn tavoitteen toteutumisen <sup>(149)</sup>. Jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien on siis mahdollistettava näiden vaatimusten mukaiset tehokkaat oikeussuojakeinot.
156. Jäsenvaltioiden tehtävänä on päättää tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin sovellettavista yksityiskohtaisista menettelysäännöistä oikeusjärjestyksensä mukaisesti ja jäsenvaltioiden menettelyllistä itsemääräämisoikeutta koskevan periaatteen nojalla. Menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat luonteeltaan samankaltaisia jäsenvaltion sisäisiä tilanteita (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) <sup>(150)</sup>. Unionin tuomioistuin on vedonnut tehokkuusperiaatteen osalta myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäiseen kohtaan, jossa vahvistetaan oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin <sup>(151)</sup>.
157. Myös Århusin yleissopimuksessa viitataan tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin. Sen 9 artiklan 4 kappaleessa edellytetään, että saatettaessa päätöksen, toimen tai laiminlyönnin laillisuus uudelleen tutkittavaksi tuomioistuimessa, menettelyiden tulee olla riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja, joihin sisältyvät tarvittaessa väliaikaiset turvaamistoimenpiteet. Kyse on yleissopimuksen 9 artiklan 1–3 kappaleen edellytysten lisäksi esitetystä lisäedellytyksestä.

##### 4.2 Vähäisiä menettelyvirheitä koskevat oikeussuojakeinot

*Vähäiset menettelyvirheet eivät edellytä korjaustoimenpiteitä, jos – asettamatta kantajalle minkäänlaista todistustaakkaa – voidaan osoittaa, etteivät virheet vaikuttaneet riidanalaiseen päätökseen.*

158. Asia *Altrip* liittyi tulkintakysymyksiin, jotka koskivat tulvavesien säilytysaltaan suunnitelmasta tehtyyn ympäristövaikutusten arviointiin liittyviä väitetyjä sääntöjenvastaisuuksia. Unionin tuomioistuin huomautti asiassa

<sup>(145)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-293/97, *Standley*, 51 ja 52 kohta.

<sup>(146)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-284/95, *Safety Hi-Tech*, 33–61 kohta.

<sup>(147)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-313/15 ja C-530/15, *Eco-Emballages*.

<sup>(148)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-201/02, *Wells*, 64–65 kohta.

<sup>(149)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, 45 kohta.

<sup>(150)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-201/02, *Wells*, 67 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-420/11, *Leth*, 38 kohta.

<sup>(151)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-71/14, *East Sussex*, 52 kohta.

antamassaan tuomioissa, että ”ei kuitenkaan voida kiistää sitä, että kaikilla menettelyvirheillä ei välttämättä ole vaikutusta päätöksen sisältöön” <sup>(152)</sup>. Tuomioistuimien totesi, että tehokkaita oikeussuojakeinoja, kuten päätöksen peruuttamista ei tarvita, jos riidanalainen päätös ei olisi ollut erilainen ilman menettelyvirhettä, johon on vedottu <sup>(153)</sup>. Se totesi kuitenkin lisäksi, ettei kantajaa voitu vaatia osoittamaan menettelyvirheen ja riidanalaisen päätöksen välistä syy-seuraussuhdetta <sup>(154)</sup>. Sen sijaan vastapuolen oli todistettava, ettei päätös olisi ollut erilainen ilman menettelyvirhettä <sup>(155)</sup>.

#### 4.3 Lainvastaisten päätösten tai toimien keskeyttäminen, peruuttaminen tai kumoaminen sekä säädösten ja sääntelytoimien soveltamatta jättäminen

*Kansallisten tuomioistuinten on harkittava yleisiä tai erityisiä toimenpiteitä, mikäli EU:n ympäristölainsäädäntöä ei noudateta oikein. Toimenpiteisiin voi sisältyä lainvastaisten päätösten tai toimien keskeyttäminen, peruuttaminen tai kumoaminen sekä säädösten ja sääntelytoimien soveltamatta jättäminen.*

159. Yhteisöjen tuomioistuimen käsittelemä asia *Wells* koski louhintaluvan myöntämistä ympäristövaikutuksia arvioimatta, ja se pohti asiassa antamassaan tuomioissa ympäristövaikutusten arvioinnin suorittamatta jättämisestä aiheutuvan korjausvelvoitteen laajuutta. Se totesi, että toimivaltaisten viranomaisten on toimivaltansa rajoissa ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin yleis- tai erityistoimenpiteisiin korjatakseen hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin laiminlyönnin <sup>(156)</sup>. Se huomautti niin ikään, että ”kansallisen tuomioistuimen on todettava, onko sisäisen oikeuden mukaan mahdollista, että jo myönnetty lupa peruutetaan tai sitä lykätään siten, että kyseisen hankkeen ympäristövaikutukset voidaan arvioida” <sup>(157)</sup>. Unionin tuomioistuimien katsoi, että riidanalaisen luvan lykkääminen tai peruuttaminen merkitsi ensimmäistä vaihetta ympäristövaikutusten arviointia koskevan laiminlyönnin korjaamisessa <sup>(158)</sup>.

160. Unionin tuomioistuin tarkasteli asioissa *Boxus* ja *Solvay* antamissaan tuomioissa, miten kansallisen tuomioistuimen olisi toimittava tilanteessa, jossa kansallinen säädös ei ole ympäristövaikutusten arviointiin liittyvien vaatimusten soveltamatta jättämistä koskevien edellytysten mukainen. Se katsoi, että kansallisen tuomioistuimen pitäisi jättää soveltamatta virheellistä säädöstä <sup>(159)</sup>. Unionin tuomioistuin katsoi asiassa *Stadt Wiener Neustadt* antamassaan tuomioissa, että kansallinen lainsäädäntö, joka voisi estää saamasta asiassa *Wells* mainitun kaltaista tehokasta oikeussuojakeinoa, on vastoin ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU vaatimuksia <sup>(160)</sup>. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä oli varmistaa tämä <sup>(161)</sup>.

*Joillakin kansallisilla tuomioistuimilla on valtuudet rajoittaa EU:n ympäristölainsäädännön vastaisiksi todettujen sääntelytoimien kumoamisen vaikutuksia. Valtuuksia voidaan käyttää kuitenkin ainoastaan tiukkojen ehtojen täytyttyä.*

161. Jos EU:n ympäristölainsäädännön rikkominen edellyttää sääntelytoimien kumoamista (kansallisessa lainsäädännössä tuomioistuimille myönnettyjen toimivaltuuksien mukaisesti), kansallinen tuomioistuin saattaa ajautua seuraavaan pulmatilanteeseen: miten voidaan rajoittaa varsinaisesta säädöksen kumoamisesta aiheutuvia ei-toivottuja ympäristövaikutuksia sillä välin, kun korvaavia säännöksiä ei vielä ole otettu käyttöön? Unionin tuomioistuin esitti vaatimuksia kyseisen ongelman ratkaisemiseksi nitraatteihin liittyvää lainvastaista toimintaohjelmaa koskevassa asiassa *Inter-Environnement Wallonie* antamassaan tuomioissa <sup>(162)</sup> ja strategisesta ympäristövaikutusten arvioinnista annettua lainvastaista määräystä koskevassa asiassa *Association France Nature Environnement*, antamassaan tuomioissa <sup>(163)</sup>. Se vahvisti, että kansallinen tuomioistuin voi rajoittaa kumoamisen oikeudellisia vaikutuksia, edellyttäen, että rajoituksen taustalla on ympäristönsuojeluun liittyvä pakottava syy.

<sup>(152)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-72/12, *Altrip*, 49 kohta.

<sup>(153)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-72/12, *Altrip*, 51 kohta.

<sup>(154)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-72/12, *Altrip*, 52–54 kohta.

<sup>(155)</sup> Mahdollisuus jättää vähäiset menettelyvirheet huomiotta oikeussuojakeinojen osalta ei kuitenkaan estä tuomaria toteamasta menettelyvirheen olemassaoloa.

<sup>(156)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-201/02, *Wells*, 65 kohta.

<sup>(157)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-201/02, *Wells*, 69 kohta.

<sup>(158)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-201/02, *Wells*, 60 kohta.

<sup>(159)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, *Boxus*, 57 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-182/10, *Solvay ym.*, 52 kohta.

<sup>(160)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, 45–48 kohta.

<sup>(161)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, 31 kohta.

<sup>(162)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*.

<sup>(163)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-379/15, *Association France Nature Environnement*, 38 kohta.

162. Kansallinen tuomioistuin voi käyttää kumoamisen vaikutusten rajoittamista koskevaa toimivaltaansa ainoastaan seuraavien ehtojen täyttyessä <sup>(164)</sup>:
- riidanalaisen kansallisen säännöksen on oltava EU:n ympäristönsuojelulainsäädännön asianmukainen täytäntöönpanotoimi
  - uuden kansallisen toimen antamisella ja voimaantulolla ei voida estää riidanalaisen toimen kumoamisesta aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia
  - kumoamisesta seuraisi säädöksen täytäntöönpanoon liittyvä oikeudellinen tyhjiö, joka aiheuttaisi enemmän vahinkoa ympäristölle, koska kumoaminen vähentäisi suojelua
  - kansallisen toimen vaikutusten poikkeuksellinen voimassa pitäminen voi olla perusteltua ainoastaan sen ajan, joka on ehdottoman tarpeen todetun sääntöjenvastaisuuden korjaamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden toteuttamiseksi.

#### 4.4 Ohjeet laiminlyötyjen toimenpiteiden toteuttamiseksi

*Toimivaltaisten hallintoviranomaisten on harkittava yleisten tai erityisten toimenpiteiden toteuttamista, mikäli EU:n ympäristölainsäädäntöä ei noudateta oikein. Jos ne eivät toimi näin, kansallisella tuomioistuimella on toimivalta toteuttaa kaikki tarpeelliset toimenpiteet.*

163. Yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli asiassa *Janecek* <sup>(165)</sup> antamassaan tuomiossa viranomaisen virhettä olla hyväksymättä laissa vaadittua ilmanlaadun toimintasuunnitelmaa, jolla puututtaisiin hiukkaspäästöjen suureen määrään. Tuomioistuin vahvisti, että kansallinen tuomioistuin voi vaatia viranomaisia hyväksymään tällaisen suunnitelman. Asiassa nostetaan näin esiin kansallisten tuomioistuinten rooli, kun ne voivat määrätä laiminlyödyt toimenpiteet toteutettaviksi.
164. Tuomioistuin menee asioissa *Janecek* <sup>(166)</sup>, *Client Earth* <sup>(167)</sup> ja *Altrip* <sup>(168)</sup> antamissaan tuomioissa pidemmälle, kun se toteaa, että kansallisen tuomioistuimen rooliin kuuluu myös päätösten ja toimien sisällön tarkistaminen siltä osin, että ne ovat unionin oikeuden vaatimusten mukaisia. Tästä seuraa, että tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin on sisällyttävä sisällön puutteiden poistaminen, esimerkiksi ohje, jolla jo kertaalleen hyväksytyt ilmanlaadun toimintasuunnitelma määrätään tarkistettavaksi <sup>(169)</sup>.

#### 4.5 Lainvastaisen päätöksen, toimen tai laiminlyönnin aiheuttaman lainvastaisen vahingon korjaaminen

*Oikeussuojakeinoihin on sisällyttävä toimia, joilla korjataan lainvastaisen päätöksen, toimen tai laiminlyönnin aiheuttama lainvastainen vahinko. Tällaisiin toimenpiteisiin kuuluvat paitsi rahalliset vahingonkorvaukset myös ympäristölle aiheutuneen lainvastaisen vahingon korjaaminen.*

165. Ennen kuin jokin päätös, toimi tai laiminlyönti riitautetaan, vahinkoa on jo saattanut tapahtua. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa *Wells* antamassaan tuomiossa, että jäsenvaltion on korjattava kaikki unionin ympäristölainsäädännön noudattamatta jättämisestä aiheutuneet vahingot <sup>(170)</sup>. Se mainitsi myös kanteen tehneen henkilön mahdollisuuden vaatia vahingonkorvausta. Myöhemmästä oikeuskäytännöstä, esimerkiksi asiassa *Grüne Liga Sachsen* annetusta tuomiosta <sup>(171)</sup>, voidaan havaita, että muutoksenhakumahdollisuus ulottuu kuitenkin myös itse ympäristöön, erityisesti silloin, kun vaatimusta noudattamalla olisi vältetty ympäristövahinko tai vältetty maksamasta vahingonkorvausta aiheutetusta vahingosta.

##### 4.5.1 Taloudellisen vahingon korvaaminen

*Jäsenvaltion vastuun periaatteen mukaan EU:n ympäristölainsäädännön rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta kärsineillä yksityisillä voi olla oikeus rahalliseen korvaukseen. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, täyttyvätkö unionin oikeuden vastuuseen kuuluvan vahingonkorvauksen saamisen kolme edellytystä.*

<sup>(164)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-379/15 *Association France Nature Environnement*, 38 kohta.

<sup>(165)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-237/07, *Janecek*, 39–42 kohta.

<sup>(166)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-237/07, *Janecek*, 46 kohta.

<sup>(167)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-404/13, *Client Earth*, 58 kohta. Tässä tapauksessa, kun tilanne edellytti ilmanlaadudirektiivin 2008/50/EY mukaisia sitovia ilmanlaadun raja-arvoja, unionin tuomioistuin totesi, että "kun jäsenvaltio ei ole noudattanut direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan perustuvia vaatimuksia eikä pyytänyt määräajan pidentämistä direktiivin 22 artiklassa säädetyn edellytyksin, toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi asia mahdollisesti saatetaan, on toteutettava kansalliseen viranomaiseen nähden kaikki tarvittavat toimenpiteet, kuten annettava määräys, jotta kyseinen viranomainen laatii direktiivissä vaaditun suunnitelman siinä säädetyn edellytyksin".

<sup>(168)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-72/12, *Altrip*.

<sup>(169)</sup> Ks. alaviite 163.

<sup>(170)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-201/02, *Wells*, 66 kohta.

<sup>(171)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-399/14, *Grüne Liga Sachsen*.

166. Asia *Leth* koski lentoaseman laajennuksesta johtuvan kiinteistön väitetyt arvonalennuksen seurauksena nostettua vahingonkorvauskannetta. Koska hankkeesta ei ollut tehty ympäristövaikutusten arviointia, unionin tuomioistuin selvitti asiassa antamassaan tuomiossa kantajan mahdollisuutta saada rahallista korvausta unionin ympäristölainsäädännön vastaisen toiminnan perusteella. Se vahvisti, että taloudellisten vahinkojen välttäminen kuuluu ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU suojatavoitteeseen ja että vahingonkorvausvaatimusten yksityiskohtaiset menettelysäännöt annetaan kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteen mukaisesti <sup>(172)</sup>. Unionin tuomioistuin muistutti vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jossa on vahvistettu jäsenvaltion vastuun periaate. Tämän mukaan vahinkoa kärsineillä yksityisillä on oikeus korvaukseen silloin, kun seuraavat kolme edellytystä täyttyvät:

- unionin rikotun oikeussäännön tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille
- tämän oikeussäännön rikkominen on riittävän ilmeinen sekä
- yksityisille aiheutunut vahinko on välittömässä syy-yhteydessä tähän rikkomiseen <sup>(173)</sup>.

Tuomioistuin korosti, että rikotun oikeussäännön luonne on otettava huomioon ja epäili, voiko ympäristövaikutusten arvioinnin laiminlyönti sellaisenaan olla kiinteistön arvon alenemisen syy <sup>(174)</sup>. Se vahvisti myös, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, täytyvätkö vahingonkorvauksen saamisen edellytykset.

167. Asiassa *Leth* annetun tuomion perusteita sovelletaan EU:n ympäristölainsäädännön muihin rikkomisiin silloin, kun kyseessä olevan säädöksen tarkoituksena on antaa yksilölle oikeuksia, kuten muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus, tai suojella niitä.

#### 4.5.2 Ympäristölle aiheutuneen lainvastaisen vahingon korjaaminen

168. Unionin tuomioistuimelle esitettiin asiassa *Grüne Liga Sachsen* kysymyksiä luontotyyppidirektiivin 92/43/ETY tulkinnasta. Kyse oli tilanteesta, jossa suojellulle alueelle oli jo rakennettu siltä kyseisen direktiivin säännösten mukaisesti ennen välttämättömien suojatoimenpiteiden hyväksymistä. Tuomioistuin vaati arvioimaan asiaa jälkikäteen siten, että tilanne vastaisi mahdollisimman tarkoin tilannetta ennen kyseisen hankkeen aloittamista. Samojen ehtojen oli täyttyvä soveltuvin osin. Näin ollen oli arvioitava sillan vaikutuksia asianmukaisesti ja tarkasteltava jopa sillan purkamista yhtenä mahdollisena ratkaisuna, jotta voitaisiin välttää vahingot <sup>(175)</sup>. Tuomiosta voidaan lisäksi päätellä, että suojelulle alueelle jo aiheutuneet lainvastaiset vahingot edellyttivät korvaavien toimenpiteiden toteuttamista <sup>(176)</sup>.

169. Ympäristölle aiheutuneeseen vahinkoon on puututtava asiaa koskevan EU:n ympäristölainsäädännön tavoitteiden mukaisella tehokkaalla tavalla <sup>(177)</sup>.

#### 4.6 Väliuimet

EU:n ympäristölainsäädännön alaan kuuluvaa riita-asiaa käsittelevällä kansallisella tuomioistuimella on oltava valtuudet määrätä väliuimista.

170. Väliuimet, joista Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleessa käytetään nimitystä *väliaikaiset turvaamistoimenpiteet*, antavat tuomioistuimelle mahdollisuuden määrätä, ettei riidanalaisista päätöistä tai toimea panna täytäntöön tai että suoritetaan joitakin myönteisiä toimenpiteitä ennen tuomioistuimen lopullisen tuomion antamista. Tarkoituksena on välttää mahdollisesti lainvastaiseksi osoittautuvasta päätöksestä tai toimesta aiheutuvaa vahinkoa.

171. Unionin tuomioistuimelta kysyttiin asiassa *Križan*, joka koski kaatopaikkalupaa, olivatko väliuimet mahdollisia (vaikkei niitä erityisesti mainittu) direktiivin – joka nykyisin on teollisuuden päästöistä annettu direktiivi 2010/75/EU – muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevien säännösten perusteella. Unionin tuomioistuin totesi, että ”[silloisen] direktiivin 96/61/15 a artiklassa säädettyä muutoksenhakuoikeutta käyttämällä ei kuitenkaan olisi mahdollista torjua tehokkaasti kyseistä pilaantumista, jollei olisi mahdollista estää sitä, että laitos, jota varten lupa saattaa olla myönnetty tämän direktiivin vastaisesti, jatkaa toimintaansa siihen asti, kunnes kysymys luvan laillisuudesta on lopullisesti ratkaistu. Tästä seuraa, että kyseisessä 15 a artiklassa säädetyn muutoksenhakuoikeuden tehokkuuden turvaaminen

<sup>(172)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-420/11, *Leth*, 36 ja 38 kohta.

<sup>(173)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa, C-420/11, *Leth*, 41 kohta.

<sup>(174)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-420/11, *Leth*, 46 kohta.

<sup>(175)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-399/14, *Grüne Liga Sachsen*, 75 kohta.

<sup>(176)</sup> Tämä johtuu tuomioistuimen vaatimuksesta tarkastella sillan tulevaisuutta luontotyyppidirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan säännösten kannalta. Kohdassa edellytetään korvaavia toimenpiteitä, jos luontoa vahingoittavan hankkeen jatkaminen sallitaan vaihtoehtojen ratkaisujen puuttuessa ja erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä.

<sup>(177)</sup> Ks. myös asiassa C-104/15, *komissio v. Romania*, tuomioistuimen antaman tuomion 95 kohta, jossa viitataan tulosten vaatimusten huomioon ottamisen tärkeyteen puuttuessa säästöjen noudattamatta jättämiseen. Asia koski kaivannaisjätedirektiivin 2006/21/EY 4 artiklaa ja 13 artiklan 2 kohtaa.

edellyttää, että yleisöön, jota asia koskee, kuuluvilla henkilöillä on oikeus pyytää tuomioistuinta tai muuta lailla perustettua riippumatonta ja puolueetonta elintä määräämään turvaamistoimista, joihin voi tapauksen mukaan kuulua riitautetun luvan soveltamisen tilapäinen keskeyttäminen”<sup>(178)</sup>.

172. Tuomioistuin muistutti asiassa *Križan* antamassaan tuomiossa myös, että turvaamistoimien mahdollisuus on unionin oikeusjärjestykseen kuuluva yleinen edellytys. Jäsenvaltioiden tehtävänä on määrittää turvaamistoimien myöntämisen yksityiskohtaiset ehdot EU:n sääntöjen puuttuessa ja menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen mukaisesti.
173. Unionin tuomioistuin on itse määrittänyt turvaamistoimihakemuksista tehtäviä päätöksiä koskevista vaatimuksista sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Tuomioistuimen määräyksistä, joita se on antanut myös EU:n ympäristölainsäädännön alalla, käy ilmi, että asian on ilmeisesti oltava perusteltu, kiireellinen ja esillä olevien intressien on oltava tasapainossa<sup>(179)</sup>.

## 5. KULUT

### 5.1 Johdanto

*Jäsenvaltioiden on varmistettava, ettei EU:n ympäristölainsäädäntöön liittyvien päätösten, toimien ja laiminlyöntien saattaminen uudelleen tutkittavaksi tuomioistuimessa ole kohtuuttoman kallista.*

174. Tuomioistuimessa tapahtuvan uudelleen tarkastelun kustannukset voivat muodostaa suuren esteen asian saattamiselle kansallisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämä koskee erityisesti ympäristöalan asioita, jotka pannaan usein vireille yleisten etujen suojaamiseksi ja joissa ei tavoitella taloudellista etua. Yleisö, jota asia koskee, saattaa pidättäytyä muutoksenhausta tuomioistuimessa jopa perustelluissa tapauksissa punnittuaan riita-asian mahdollisia hyötyä ja asian käsittelystä aiheutuvia suuria oikeudenkäyntikuluja.
175. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleessa määrätään, että 9 artiklan 1–3 kappaleessa tarkoitetut uudelleen tarkastelumenettelyt eivät saa olla kohtuuttoman kalliita. Näin siinä viitataan esteeseen, jonka kulut saattavat aiheuttaa. Koska Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleessa tarkoitettu kuluja koskeva määräys on 1–3 kappaleeseen liittyvä lisävaatimus, se on merkityksellinen kaikenlaisissa näiden määräysten soveltamisalaa kuuluvissa muutoksenhakumenettelyissä EU:n ympäristölainsäädäntöön kuuluvilla aloilla<sup>(180)</sup>.
176. Tietyissä direktiiveissä on nimenomainen kuluja koskeva vaatimus, joka perustuu yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleen sanamuotoon<sup>(181)</sup>. Unionin tuomioistuimella on oikeuskäytäntöä, jossa tulkitaan ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun direktiiviin 2011/92/EU ja teollisuuden päästöistä annettuun direktiiviin 2010/75/EU sisältyvää kuluja koskevaa säännöstä, jotka kumpikin perustuvat Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleen asiaa koskevan määräyksen sanamuotoon<sup>(182)</sup>.
177. Lisäksi unionin tuomioistuin on katsonut asiassa *Edwards ja Pallikaropoulos* antamassaan tuomiossa, että vaatimus, jonka mukaan menettely ei saa olla liian kallis, ”liittyy ympäristöä koskevissa asioissa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden noudattamiseen ja tehokkuusperiaatteen noudattamiseen; tehokkuusperiaatteen mukaan menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet, eivät saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa”<sup>(183)</sup>. Kulujärjestelmän on sen vuoksi oltava sellainen, että sillä taataan EU:ssa vahvistettujen oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen.
178. Unionin tuomioistuin on esittänyt vaatimuksia, joiden avulla pyritään välttämään oikeudenkäyntikulujen nouseminen kohtuuttoman suuriksi.

<sup>(178)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-416/10, *Križan*, 109 kohta.

<sup>(179)</sup> Ks. esimerkiksi C-76/08 R, yhteisöjen tuomioistuimen presidentin määräys, *komissio v. Malta*, 21 kohta: Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan välitoimista päättävä tuomioistuin voi määrätä välitoimista vain, jos on selvitetty, että niistä määrääminen ilmeisesti on tosiasiallisesti ja oikeudellisesti perusteltua (*fumus boni juris*) ja että ne ovat kiireellisiä siinä mielessä, että kantajan etuja koskevan vakavan ja korjaamattoman vahingon välttämiseksi on tarpeen, että näistä toimista määrätään ja niiden vaikutukset alkavat jo ennen kuin pääasiassa annetaan ratkaisu. Välitoimista päättävän tuomioistuimen on myös tilanteen mukaan vertailtava esillä olevia intressejä (ks. muun muassa asia C-404/04, *P-R Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio*, määräys 29.4.2005, Kok. s. I-3539, 10 kohta ja mainittu asia). Määräyksen 22 kohdassa todetaan, että asetetut edellytykset ovat kumulatiivisia, joten välitoimihakemus on hylättävä, kun jokin niistä ei täyty (ks. muun muassa *Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio*, 11 kohta ja mainittu asia).

<sup>(180)</sup> Ks. myös yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-268/06, *Impact*, 51 kohta.

<sup>(181)</sup> Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU 11 artiklan 4 kohta, teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU 25 artiklan 4 kohta ja Seveso III -direktiivin 2012/18/EU 23 artikla.

<sup>(182)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa, C-427/07, *komissio v. Irlanti*, unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-260/11, *Edwards ja Pallikaropoulos*, ja unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-530/11, *komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta*.

<sup>(183)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-260/11, *Edwards ja Pallikaropoulos*, 33 kohta.

## 5.2 Kulujen kohtuuttomuuden arvioinnissa käytettävät perusteet

Vaativuudesta siitä, etteivät tuomioistuimissa tapahtuvat muutoksenhakumenettelyt saa olla kohtuuttomat kalliita, tulkitaan unionin tasolla. Vaatimus liittyy kaikkiin menettelyyn osallistumisesta aiheutuviin kuluihin, kantajalta vaadittavat taloudelliset vakuudet mukaan lukien, ja sitä sovelletaan oikeudenkäynnin kaikkiin vaiheisiin. Kantajilla on oikeus kohtuulliseen ennustettavuuteen sen suhteen, ovatko nämä vastuussa oikeudenkäyntikuluista. Jos kansallisella tuomioistuimella on valtuudet päättää, mitä kuluja kantajan on maksettava hävitessään oikeuskäsittelyn, se voi ottaa huomioon kantajaan liittyvät subjektiiviset seikat varmistaessaan, että kulut eivät ole objektiivisesti ottaen kohtuuttomia.

### a) Kansalliset tuomioistuimet ja kuluja koskevat määräykset ja säännökset

179. Århusin yleissopimuksen 3 artiklan 8 kappaleen määräys ei vaikuta kansallisten tuomioistuinten oikeuteen määrätä kohtuullisten oikeudenkäyntikulujen korvaamista. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetaan niin ikään, ettei kuluja koskeva määräys estä kansallisia tuomioistujia määräämästä oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta <sup>(184)</sup>.
180. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleen mukaan kulut eivät kuitenkaan saa olla kohtuuttomia. Unionin tuomioistuin vahvisti tähän liittyen, ettei käsitteen ”kohtuuton” arviointi voi kuulua yksinomaan kansallisen lainsäädännön alaan ja että unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen ja yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että käsitettä on tulkittava koko Euroopan unionissa itsenäisesti ja yhdenmukaisesti <sup>(185)</sup>.
181. Tuomioistuin on huomauttanut, että ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU ja teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU vaatimus, jonka mukaan menettelyt eivät saa olla kohtuuttoman kalliita, merkitsee, että ”kyseisten säännösten soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä ei saa estää aloittamasta tai jatkamasta oikeudenkäyntiä kyseisten artiklojen soveltamisalalla siitä mahdollisesti aiheutuvan taloudellisen taakan takia” <sup>(186)</sup>.
182. Unionin tuomioistuin on tarkastellut, miten kuluja koskeva ehto on sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön. Unionin tuomioistuin on katsonut, että saatettaessa säädökset osaksi kansallista lainsäädäntöä <sup>(187)</sup> pitäisi voida varmistaa kantajalle kohtuullinen ennustettavuus paitsi siitä, onko tämä vastuussa aloittamansa tuomioistuinmenettelyn kuluista, myös kulujen määrästä <sup>(188)</sup>.
183. Unionin tuomioistuin on katsonut, että kuluja koskevan ehdon tulkinnaissa on otettava huomioon kaikki kyseisiin menettelyihin osallistumisesta aiheutuvat kulut <sup>(189)</sup>. Siksi on huomioitava kaikki asianosaiselle osapuolelle aiheutuneet kulut, joita voivat olla oikeudellisen edustajan palkkiot, oikeudenkäyntimaksut sekä todisteluskustannukset ja asiantuntijapalkkiot.
184. Unionin tuomioistuin on välitoimien yhteydessä lisäksi selventänyt, että kuluja koskevaa säännöstä sovelletaan myös sellaisista toimenpiteistä aiheutuneisiin taloudellisiin kustannuksiin, jotka kansallinen tuomioistuin voi asettaa turvaamistoimien myöntämisen edellytyksiksi ympäristövaikutusten arvioinnista annetusta direktiivistä 2011/92/EU ja teollisuuden päästöistä annetusta direktiivistä 2010/75/EU johtuvissa riita-asioissa <sup>(190)</sup>. Se on tarkemmin sanoen tarkastellut taloudellisiin vakuuksiin (kuten joukkovelkakirjoihin tai vastastoumuksiin) liittyviä kustannuksia. Kantajalta voidaan edellyttää näitä korvauksena siitä, että hanke viivästyy asian häviämisen vuoksi. Unionin tuomioistuin on yhtäältä todennut, että vaatimusta, jonka mukaan menettely ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, ei voida tulkita siten, että se olisi esteenä taloudellisten vakuuksien soveltamiselle silloin, kun vakuudesta säädetään kansallisessa oikeudessa <sup>(191)</sup>. Tuomioistuin on toisaalta katsonut, että ”tämän kysymyksen ratkaisevan tuomioistuimen on varmistuttava siitä, että tästä kantajalle aiheutuva taloudellinen riski sisällytetään myös kaikkiin menettelyistä aiheutuneisiin kustannuksiin silloin, kun kyseinen tuomioistuin arvioi, onko menettely niin kallis, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle” <sup>(192)</sup>.
185. Asiassa on myös oikeusasteeseen liittyvä ehto. Unionin tuomioistuin on selventänyt, että kuluja koskevaa säännöstä sovelletaan kaikkiin oikeusasteisiin eli ei pelkästään ensimmäisessä oikeusasteessa käytävään menettelyyn vaan myös valitusvaiheen tai jatkovalitusvaiheen menettelyyn <sup>(193)</sup>.

<sup>(184)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-427/07, komissio v. Irlanti, 92 kohta.

<sup>(185)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-260/11, Edwards ja Pallikaropoulos, 29 ja 30 kohta.

<sup>(186)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-260/11, Edwards ja Pallikaropoulos, 35 kohta.

<sup>(187)</sup> Oikeuskäytännössä on kyse kuluihin liittyvästä säännöksestä ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa direktiivissä 2011/92/EU ja teollisuuden päästöistä annetussa direktiivissä 2010/75/EU, joita koskee direktiiveihin sovellettava täytäntönnöpanovelvoite.

<sup>(188)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-530/11, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, 58 kohta.

<sup>(189)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-427/07, komissio v. Irlanti, 92 kohta.

<sup>(190)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-530/11, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, 66 kohta. Tämä on olennaista vastaavasti myös Seveso III -direktiivissä 2012/18/EU.

<sup>(191)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-530/11, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, 67 kohta.

<sup>(192)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-530/11, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, 68 kohta.

<sup>(193)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-260/11, Edwards ja Pallikaropoulos, 45 ja 48 kohta.



b) Häviäjä maksaa -periaatteen ja kulujen kohdentamista koskevien muiden lähestymistapojen soveltaminen kuluista päätettäessä

186. Unionin tuomioistuin on tarkastellut sitä, miten kansallisten tuomioistuinten olisi sovellettava häviäjä maksaa -periaatetta määrätessään oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta ympäristöasiaa koskevan käsittelyn häviävän kantajan osalta. Tämän periaatteen mukaan kansallinen tuomioistuin voi määrätä häviävän osapuolen vastaamaan koko oikeudenkäyntimenettelyn kuluista, myös vastapuolen kuluista. Oikeuskäytännön mukaan kansallisen tuomioistuimen tekemässä kuluja koskevassa päätöksessä sekä subjektiiviset että objektiiviset seikat ovat merkityksellisiä. Oikeuskäytännössä torjutaan myös väite siitä, että kulut eivät ole voineet olla kohtuuttomia, jos kantaja on saattanut asian tuomioistuimen käsiteltäväksi <sup>(194)</sup>.
187. Subjektiivisia osatekijöitä ovat muun muassa seuraavat:
- asianosaisen taloudellinen tilanne
  - kantajan tai valittajan tosiasialliset mahdollisuudet asian voittamiseen
  - asian merkitys kantajalle tai valittajalle ja ympäristönsuojelulle
  - asiassa sovellettavien oikeussääntöjen ja menettelyn monimutkaisuus
  - se, että kanne tai valitus on jossain vaiheessa mahdollisesti ollut perusteeton <sup>(195)</sup>.
188. Kansallisen tuomioistuimen on tarkastellessaan asianomaisen kantajan tilannetta (subjektiivinen arviointi) ja asian tosiseikkoja suoritettava objektiivinen arviointi varmistaakseen, etteivät kulut ole objektiivisesti tarkasteltuina kohtuuttomia. Unionin tuomioistuin on korostanut tätä todetessaan, että yleisöllä ja yhdistyksillä on aktiivinen rooli ympäristönsuojelussa <sup>(196)</sup>. Menettelystä aiheutuvat kulut eivät siksi saa ylittää asianomaisen henkilön taloudellisia voimavaroja, eivätkä ne missään tapauksessa saa olla objektiivisesti tarkasteltuina kohtuuttomia <sup>(197)</sup>.
189. Asioissa, joissa sovelletaan häviäjä maksaa -periaatetta, kulujen rajoittamisen käsittävä kulujen kohdentamistapa saattaa osoittautua hyödylliseksi. Näin voidaan helpommin ennustaa ja valvoa kulujen kohdentumista. Asiaan liittyy tietty mekanismi eli kulusuojamääräys. Tätä sovellettaessa määritetään menettelyjen alussa katto sille, kuinka paljon kuluja kantajan on maksettava, jos hän häviää ja – vastavuoroisessa kulujen rajoittamisessa – kuinka paljon hän voi vaatia voittaessaan käsittelyn. Yksipuolisessa kulujen rajoittamisessa kantajan vastattavaksi käsittelyn häviämisen seurauksena tulevat kulut rajataan tiettyyn määrään. Näin lisätään taloudellisen riskin ennustettavuutta. Vastavuoroisessa kulujen rajoittamisessa viranomaisen velvoitetta maksaa käsittelyn voittaneelle kantajalle on kuitenkin myös rajoitettu, ja kantaja vastaa yksin mahdollisesta ylimenevästä osuudesta.
190. Unionin tuomioistuin tarkasteli asiassa *komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta* antamassaan tuomiossa kulujen rajoittamista ja totesi että tuomioistuimen, jossa asia on vireillä, mahdollisuus antaa kulusuojamääräys lähtökohdaisesti takaa menettelyn kustannusten paremman ennustettavuuden ja edistää osaltaan kulujen kohtuullisuutta koskevan vaatimuksen noudattamista <sup>(198)</sup>. Tuomioistuin katsoi kuitenkin, että kulujen rajoittamista koskevan jäsenvaltion järjestelmän monet erityispiirteet – kuten suojan myöntämisvelvoitteen puuttuminen tapauksissa, joissa oikeudenkäyntikulut ovat objektiivisesti ottaen kohtuuttomia, ja suojan epääminen tapauksissa, jotka koskevat ainoastaan kantajan erityistä etua – merkitsivät, ettei menetelmällä pystytty edistämään kulujen kohtuullisuutta koskevaa vaatimusta.
191. Kulujen rajoittamista koskevaan järjestelmään unionin tuomioistuimen asiassa *komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta* antamassaan tuomiossa soveltamat perustelut ovat vastaavasti merkityksellisiä kulujen kohdentamista koskevien muiden lähestymistapojen kannalta. Jos kansallisella tuomioistuimella on harkintavaltaa määrätä, että kummankin osapuolen, myös käsittelyn voittavan kantajan, on vastattava omista kuluistaan, sen on otettava huomioon unionin tuomioistuimen vaatimus siitä, etteivät oikeudenkäyntikulut saa olla objektiivisesti tarkasteltuina kohtuuttomia. Sen, että kantaja määrätään vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan myös voittaessaan ympäristöasian käsittelyn, voidaan väittää olevan kohtuutonta ja vastoin Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleen vaatimusta, jonka mukaan menettelyjen on oltava oikeudenmukaisia ja tasapuolisia.
192. Yksipuolisessa kulujen siirtämisessä ympäristöasian tuomioistuinkäsittelyn voittanut kantaja voi periä omat kulunsa (kuten häviäjä maksaa -periaatetta sovellettaessa), mutta hävinnyt osapuoli säästyy, kokonaan tai osittain, maksamasta vastapuolen kuluja. Kulujen siirtämistä saatetaan soveltaa tilanteeseen, jossa valtio maksaa osan

<sup>(194)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-260/11, *Edwards ja Pallikaropoulos*, 43 kohta.

<sup>(195)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-260/11, *Edwards ja Pallikaropoulos*, 42 kohta.

<sup>(196)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-260/11, *Edwards ja Pallikaropoulos*, 40 kohta.

<sup>(197)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-530/11, *komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 47 kohta.

<sup>(198)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-530/11, *komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 54 kohta.

hävinnän kantajan kuluista, kuten silloin, kun riita-asian katsotaan koskevan tärkeää yleistä etua. Yksipuoliseen kulujen siirtoon voi näin ollen sisältyä piirteitä, joilla puututaan kulujen kohdentamista koskevien muiden lähestymistapojen mahdollisiin puutteisiin (vaatimus kulujen kohtuullisuudesta objektiivisesti tarkasteltuna ja vaatimus menettelyjen oikeudenmukaisuudesta ja tasapuolisuudesta).

193. Jotkin kulujen siirtoa koskevat järjestelmät ovat ehdollisia niiden käytön rajoittamiseksi, ja kulujen kohdentamisesta vastaavan kansallisen tuomioistuimen on huomioitava ratkaisussaan tietyt perusteet, kuten asian merkitys, ympäristövaikutus, lainsäädännön rikkomisen vakavuus tai osapuolten toiminta. Liian laaja harkintavalta saattaa kuitenkin vaikeuttaa kulujen ennakoitavuutta. Unionin tuomioistuin pitää tätä näkökohtaa tärkeänä erityisesti silloin, kun oikeudenkäynnistä seuraa suuria asianajokuluja. Tämän seurauksena järjestelmä saattaa myös olla kulujen objektiiviseen tarkasteluun perustuvaa kohtuullisuutta koskevan yleisvaatimuksen vastainen <sup>(199)</sup>.

### 5.3 Oikeusapu

194. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 5 kappaleessa edellytetään, että sopimuspuolet harkitsevat asianmukaisten oikeusapujärjestelmien perustamista poistaakseen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden käyttöön liittyvät taloudelliset esteet ja muut esteet tai vähentääkseen niitä. Tällä määräyksellä lähes vaaditaan oikeusapujärjestelmän perustamista. Ympäristöasioita koskevassa EU:n sekundaarilainsäädännössä ei mainita oikeusavusta mitään. Sen vuoksi jäsenvaltiot voivat valita, perustavatko ne oikeusapujärjestelmän, jonka avulla vähennetään oikeudenkäyntien kustannusriskiä ympäristöasioissa. Oikeusapujärjestelmän olemassaolo ei ehkä kuitenkaan takaa kulujen pysymistä kohtuullisina, jos oikeusavun saaminen perustuu tarveharkintaan ja kuuluu ainoastaan yksityisille. Tämä johtuu siitä, että vaatimus, jonka mukaan kulut eivät saa olla kohtuuttomia, koskee sekä yksityisiä, joilla on maksukykyä, että yhdistyksiä.
195. Samalla on muistutettava, että perusoikeuskirjan 47 artiklan kolmannessa kohdassa edellytetään, että ”maksutonta oikeusapua annetaan vähävaraisille, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi”. Kyseinen määräys antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden valita keinot, joilla ne takaavat kantajille oikeusavun sen varmistamiseksi, että nämä voivat tosiasiallisesti käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuttaan. Jäsenvaltiot voivat näin perustaa oikeusapujärjestelmänsä asianmukaisena pitämällään tavalla. Esimerkkejä oikeusavusta ovat kanteen nostamista edeltävä neuvonta, oikeusapu ja edustaminen tuomioistuimessa sekä täysi tai osittainen vapautus oikeudenkäyntikuluista. Oikeusapua koskeva oikeus ei ole ehdoton, kuten oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, ja siihen saattaa liittyä rajoituksia. Jäsenvaltiot voivat siksi vapaasti määrätä oikeusavun saamisen ehdoista, jotka voivat perustua esimerkiksi kantajan mahdollisuuksiin menestyä oikeudenkäynnissä. Kyseiset ehdot eivät kuitenkaan saa estää yksityishenkilöitä käyttämästä käytännöllisiä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja, joihin heillä on oikeus <sup>(200)</sup>.

## 6. MENETTELYJEN MÄÄRÄAJAT, NOPEUS JA TEHOKKUUS

Jäsenvaltioilla on oikeus vaatia, että ympäristöasioita koskevat kanteet saatetaan tuomioistuimen käsiteltäväksi niille asetettujen kohtuullisten määräaikaisten kuluessa. Jäsenvaltioiden on Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleen nojalla varmistettava, että tuomioistuimessa tapahtuvat muutoksenhakumenettelyt ovat nopeita.

196. Ympäristöasioita koskevaan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuteen liittyy useita aikaa koskevia näkökohtia: kantajia koskeva vaatimus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi määräajan kuluessa sekä tuomioistuinmenettelyjen nopeutta koskeva vaatimus.
197. Unionin tuomioistuin vahvisti asiassa *Stadt Wiener Neustadt* antamassaan tuomiossa, että on unionin oikeuden mukaista asettaa oikeusvarmuutta edistävät kohtuulliset määräajat oikeussuojakeinojen käyttämiselle. Tällä suojellaan sekä yksityisiä että viranomaista, joita asia koskee <sup>(201)</sup>.
198. Tuomioistuinmenettelyjen oikea-aikaisuus on tärkeää, jotta voidaan taata käsittelyn tehokkuus. Siksi Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleessa edellytetään, että 9 artiklan 1–3 kappaleessa tarkoitetut menettelyt ovat nopeita.
199. Nopeista menettelyistä on hyötyä monessa suhteessa. Niillä mahdollistetaan oikeudellinen selkeys ja kanteiden ratkaiseminen ilman viipeitä. Pitkistä menettelyistä syntyy suurempia oikeudenkäyntikuluja, jolloin kiistan osapuolten taloudellinen taakka kasvaa. Ne saattavat myös viivästyttää hankkeita ja muita talouden toimia, jotka todetaan loppujen lopuksi lainmukaisiksi. Nopeat menettelyt ovat näin ollen paitsi kantajien myös kaikkien osapuolten, talouden toimijain mukaan lukien, etujen mukaisia.

<sup>(199)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-530/11, *komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 47 kohta.

<sup>(200)</sup> Ks. Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset, 47 artiklan kolmas kohta.

<sup>(201)</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, 41 kohta.

200. Menettelyjen nopeutta koskeva yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleen vaatimus ei ole riittävän selvä eikä ehdoton, joten sitä ei voida soveltaa suoraan. Vaatimus on siksi saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä.
201. Perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa on myös vahvistettu yleinen velvoite varmistaa kohtuullisen ajan kuluessa tapahtuva oikeudenkäyntiä. Kyseinen kohta vastaa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaa.

## 7. KÄYTÄNNÖN TIEDOT

*Yleisölle on annettava tietoa mahdollisuudesta käyttää uudelleentarkastelumenettelyä tuomioistuimessa.*

202. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 5 kappaleen mukaan kunkin sopimuspuolen on varmistettava, että ”yleisölle annetaan tietoa mahdollisuudesta käyttää [...] tuomioistuimessa tapahtuvia uudelleentarkastelumenettelyjä”. Velvoite tiedottaa yleisölle muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta on otettu huomioon myös tietyissä EU:n sekundaarilainsäädäntöön kuuluvissa säädöksissä, joilla Århusin yleissopimus saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä <sup>(202)</sup>. Yleisön tiedottamisvelvoite koskee yleissopimuksen 9 artiklan 1–3 kappaleessa tarkoitettuja menettelyjä.
203. Yhteisöjen tuomioistuin viittasi asiassa *komissio v. Irlanti* antamassaan tuomiossa ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU <sup>(203)</sup> 11 artiklan 5 kohdan sisältämään velvollisuuteen ja korosti, että ”velvollisuutta antaa yleisölle käytännön tietoja mahdollisuudesta turvautua hallinnollisiin ja tuomioistuimessa tapahtuviin muutoksenhakumenettelyihin on tarkasteltava tiettyä sellaista tulosta koskevana velvollisuutena, joka jäsenvaltion on täytettävä” <sup>(204)</sup>. Se totesi niin ikään, että ”kun yleisölle näin myönnettyistä oikeuksista tiedottamisesta ei ole erikseen säädetty laissa tai asetuksessa, hallinnollisia ja tuomioistuimessa tapahtuvia muutoksenhakumenettelyjä koskevien sääntöjen asettamista saataville pelkästään julkaisemalla tai sähköisesti ja mahdollisuutta saada tietoja tuomioistuinten ratkaisuksista ei voi pitää toimenpiteinä, joilla voitaisiin taata riittävän selvästi ja täsmällisesti, että yleisöllä, jota asia koskee, on mahdollisuus tuntee muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutensa ympäristöasioissa” <sup>(205)</sup>.
204. Jäsenvaltiot voivat käyttää laajaa harkintavaltaa sen suhteen, miten ne täyttävät kyseisen vaatimuksen. Asiassa *komissio v. Irlanti* annetussa tuomiossa vahvistetaan kuitenkin, että jäsenvaltioiden toimet eivät ole riittäviä, jos ne pelkästään julkaisevat muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevat kansalliset säännökset ja tiedottavat mahdollisuudesta saada tietoja tuomioistuinten ratkaisuksista. Unionin tuomioistuin on todennut, että yleisön, jota asia koskee, on saatava tietoa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudestaan riittävän selkeästi ja täsmällisesti. Se haluaa näin korostaa, että jäsenvaltioiden on huomioitava ensinnäkin tietojen vastaanottajat, toiseksi tietojen sisältö ja kolmanneksi niiden esitystapa.
205. Olisi varmistettava, että tietojen vastaanottajajoukko edustaa laajaa yleisöä. Käytännön tietojen asettaminen saataville vain sähköisesti ei riitä, koska huomattavalla osalla väestöstä ei välttämättä ole mahdollisuutta käyttää internetiä. Vaikka internet on tehokas väline, sen lisäksi olisi päätettävä muista toimenpiteistä.
206. Muutoksenhakumenettelyjä koskevissa tiedoissa olisi oltava mukana kaikki olennaiset seikat, jotta yleisöön kuuluva henkilö voisi niiden perusteella tehdä päätöksen asiansa saattamisesta tuomioistuimen käsiteltäväksi.
207. Tietojen on oltava kattavia, täsmällisiä ja ajantasaisia <sup>(206)</sup>, ja niistä on käytävä ilmi muutoksenhakumenettelyissä tapahtuneet merkitykselliset muutokset. Vanhentuneista tai harhaanjohtavista tiedoista voi aiheutua vakavia seurauksia. Siksi käytössä olisi oltava asianmukaisia järjestelyjä tämän välttämiseksi. Tiedoissa olisi mainittava kaikki muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden ehtojen määrittämisessä käytetyt oikeuslähteet sekä merkityksellinen kansallinen oikeuskäytäntö.
208. Tiedot on esitettävä selkeästi, ja lainsäädäntöön perehtymättömien maallikoiden on ymmärrettävä ne.
209. Tähän liittyy myös Århusin yleissopimuksen 3 artiklan 3 kappale, jossa todetaan, että ”*kukin sopimuspuoli edistää ympäristökasvatusta ja yleisön tietoisuutta ympäristöasioista, erityisesti tietoisuutta siitä, miten yleisö voi saada ympäristöä koskevaa tietoa, osallistua ympäristöasioita koskevaan päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuttaan ympäristöasioissa*”.

<sup>(202)</sup> Esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU 11 artiklan 5 kohta.

<sup>(203)</sup> Aiemmin direktiivin 85/337/ETY 10 artiklan 6 kohta.

<sup>(204)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-427/07, *komissio v. Irlanti*, 97 kohta (korostus lisätty).

<sup>(205)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-427/07, *komissio v. Irlanti*, 98 kohta.

<sup>(206)</sup> Myös Euroopan oikeusportaalissa on muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevia tietoja, joita jäsenvaltioiden on päivitettävä säännöllisesti. Ks. [https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-en.do](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-en.do)

**D. PÄÄTELMÄT**

210. Tehty analyysi osoittaa, että nykyiset unionin säännösten vaatimukset, ja erityisesti ympäristöasioita koskevasta EU:n sekundaarilainsäädännöstä sekä kansainvälisistä sitoumuksista johtuvat vaatimukset, muodostavat jo unionin tuomioistuimen tulkinnan mukaan ympäristöasioiden muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden kannalta johdonmukaisen kehyksen. Kyseiset vaatimukset koskevat asian kaikkia näkökohtia. Niiden avulla varmistetaan, että yleisöön kuuluvilla henkilöillä ja ympäristöjärjestöillä on mahdollisuus saattaa asioita kansallisten tuomioistuinten tutkittavaksi ja soveltaa tehokkaita oikeussuojakeinoja. Unionin tuomioistuimen viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana antamista tuomioista käy ilmi, että tuomioistuin pitää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta kansallisissa tuomioistuimissa unionin oikeuden tehokkaan vaikutuksen varmistamisen kannalta tärkeänä. Kansallisissa tuomioistuimissa vireille saatettujen asioiden tarkoituksena ei ole pelkästään jäsenvaltioiden viranomaisten tekemien päätösten, toimien ja laiminlyöntien riitauttaminen unionin ympäristölainsäädännön perusteella, vaan kansalliset tuomioistuimet voivat myös pyytää unionin tuomioistuinta antamaan SEUT-sopimuksen 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisuja unionin säädösten pätevydestä ja tulkinnasta.
211. Tässä tiedonannossa selitetään ja tulkitaan olemassa olevia oikeudellisia vaatimuksia, jotta asioiden saattaminen kansallisten tuomioistuinten käsiteltäväksi helpottuisi. Tiedonanto edistää näin osaltaan unionin oikeuden soveltamista. Se on tarkoitettu jäsenvaltioille, kansallisille tuomioistuimille, oikeusalan ammattilaisille ja yleisölle. Komissio seuraa kiinnostuneesti, miten tavoitellut käyttäjät hyödyntävät sitä ja miten muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden saatavuus ympäristöasioissa paranee eri puolilla unionia.
212. Unionin tuomioistuimella on jatkossakin merkittävä rooli muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuteen ympäristöasioissa vaikuttavan unionin oikeuden tulkinnassa. Tulkittaviin seikkoihin kuuluu muun muassa tehokasta oikeussuojaa koskevasta SEU-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan määräyksistä johtuvien vaatimusten toteutuminen. Oikeuskäytäntö ilmentää unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välistä tuloksekasta yhteistyötä, joka perustuu SEUT-sopimuksen 267 artiklan soveltamiseen. Yhteistyön odotetaan jatkuvan. Komissio seuraa ja arvioi tarkoin unionin tuomioistuimen uutta ja merkityksellistä oikeuskäytäntöä ja päivittää tätä tiedonantoa tarvittaessa.
-

## LIITE I

**Luettelo muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön kuuluvista merkityksellisistä tuomioista:**

- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 30.5.1991, *komissio v. Saksa*, C-361/88, ECLI:EU:C:1991:224
- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.10.1991, *komissio v. Saksa*, C-58/89, ECLI:EU:C:1991:391
- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.10.1996, *Kraaijveld*, C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404
- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.7.1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, ECLI:EU:C:1998:352
- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.1999, *Standley*, C-293/97, ECLI:EU:C:1999:215
- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.12.2000, *komissio v. Ranska*, C-374/98, ECLI:EU:C:2000:670
- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.1.2004, *Wells*, C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12
- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.9.2004, *Waddenzee*, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482
- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.3.2007, *Unibet*, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163
- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 25.7.2008, *Janecek*, C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447
- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.4.2008, *Impact*, C-268/06, ECLI:EU:C:2008:223
- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 3.7.2008, *komissio v. Irlanti*, C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380
- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.7.2009, *komissio v. Irlanti*, C-427/07, ECLI:EU:C:2009:457
- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 30.4.2009, *Mellor*, C-75/08, ECLI:EU:C:2009:279
- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.10.2009, *Djurgården*, C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631
- Unionin tuomioistuimen tuomio 12.5.2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289
- Unionin tuomioistuimen tuomio 18.10.2011, *Boxus*, yhdistetyissä asioissa C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, ECLI:EU:C:2011:667
- Unionin tuomioistuimen tuomio 8.3.2011, *LZ I*, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125
- Unionin tuomioistuimen tuomio 26.5.2011 yhdistetyissä asioissa *Stichting Natuur en Milieu*, C-165/09–C-167/09, ECLI:EU:C:2011:348
- Unionin tuomioistuimen tuomio 16.2.2012, *Solvay ym.*, C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82
- Unionin tuomioistuimen tuomio 28.2.2012, *Inter-Environnement Wallonie*, C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103
- Unionin tuomioistuimen tuomio 15.1.2013, *Križan*, C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8
- Unionin tuomioistuimen tuomio 14.3.2013, *Leth*, C-420/11, ECLI:EU:C:2013:166
- Unionin tuomioistuimen tuomio 11.4.2013, *Edwards ja Pallikaropoulos*, C-260/11, ECLI:EU:C:2013:221
- Unionin tuomioistuimen tuomio 3.10.2013, *Inuit*, C-583/11P, ECLI:EU:C:2013:625
- Unionin tuomioistuimen tuomio 7.11.2013, *Altrip*, C-72/12, ECLI:EU:C:2013:712
- Unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2013, *Fish Legal and Shirley*, C-279/12, ECLI:EU:C:2013:853
- Unionin tuomioistuimen tuomio 13.2.2014, *komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta*, C-530/11, ECLI:EU:C:2014:67
- Unionin tuomioistuimen tuomio 19.11.2014, *Client Earth*, C-404/13, ECLI:EU:C:2014:2382
- Unionin tuomioistuimen tuomio 6.10.2015, *East Sussex*, C-71/14, ECLI:EU:C:2015:656
- Unionin tuomioistuimen tuomio 15.10.2015, *komissio v. Saksa*, C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683
- Unionin tuomioistuimen tuomio 14.1.2016, *Grüne Liga Sachsen*, C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10
- Unionin tuomioistuimen tuomio 21.7.2016, *komissio v. Romania*, C-104/15, ECLI:EU:C:2016:581
- Unionin tuomioistuimen tuomio 15.10.2015, *Gruber*, C-570/13, ECLI:EU:C:2015:683
- Unionin tuomioistuimen tuomio 28.7.2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603
- Unionin tuomioistuimen tuomio 8.11.2016, *LZ II*, C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838
- Unionin tuomioistuimen tuomio 10.11.2016, *Eco-Emballages*, yhdistetyissä asioissa C-313/15 ja C-530/15, ECLI:EU:C:2016:859
- Unionin tuomioistuimen tuomio 17.11.2016, *Stadt Wiener Neustadt*, C-348/15, ECLI:EU:C:2016:882
- Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin määräys 24.4.2008, *komissio v. Malta*, C-76/08 R ECLI:EU:C:2008:252
- Lausunto 1/09, *Yhdistetyn patenttioikeudenkäyntijärjestelmän perustaminen*, ECLI:EU:C:2011:123

## LIITE II

**Nykyiset EU-säädökset, joihin on viitattu**

Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (luontotyyppidirektiivi) (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7).

Neuvoston direktiivi 91/676/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta (nitraattidirektiivi) (EYVL L 375, 31.12.1991, s. 1).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY, annettu 20 päivänä joulukuuta 1994, pakkauksista ja pakkajätteistä (pakkajättedirektiivi) (EYVL L 365, 31.12.1994, s. 10).

Neuvoston direktiivi 98/83/EY, annettu 3 päivänä marraskuuta 1998, ihmisten käyttöön tarkoitetun veden laadusta (juomavesidirektiivi) (EYVL L 330, 5.12.1998, s. 32). Tällä korvataan direktiivi 80/778/ETY.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2037/2000, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2000, otsonikerrosta heikentävistä aineista (otsoniasetus) (EYVL L 244, 29.9.2000, s. 1). Tällä korvataan asetus (EY) N:o 3093/94.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista, (vesipuittedirektiivi), annettu 23 päivänä lokakuuta 2000 (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2001, tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (strategisesta ympäristöarvioinnista annettu direktiivi) (EYVL L 197, 21.7.2001, s. 30).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY, annettu 28 päivänä tammikuuta 2003, ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta (ympäristötietodirektiivi) (EYVL L 41, 14.2.2003, s. 26).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY, annettu 26 päivänä toukokuuta 2003, 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 (osallistumisdirektiivi) (EYVL L 156, 25.6.2003, s. 17).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (ympäristövastuudirektiivi) (EUVL L 143, 30.4.2004, s. 56).

Neuvoston päätös 2005/370/EY, tehty 17 päivänä helmikuuta 2005, tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (EUVL L 124, 17.5.2005, s. 1).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1367/2006, annettu 6 päivänä syyskuuta 2006, tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin (Århus-asetus) (EUVL L 264, 25.9.2006, s. 13).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/7/EY, annettu 15 päivänä helmikuuta 2006, uimaveden laadun hallinnasta ja direktiivin 76/160/ETY kumoamisesta (uimavesidirektiivi) (EUVL L 64, 4.3.2006, s. 37).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/21/EY, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta (kaivannaissäätödirektiivi) (EUVL L 102, 11.4.2006, s. 15).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/2/EY, annettu 14 päivänä maaliskuuta 2007, Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta (INSPIRE-direktiivi) (EUVL L 108, 25.4.2007, s. 1).

Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset (EUVL C 303, 14.12.2007, s. 17).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/50/EY, annettu 21 päivänä toukokuuta 2008, ilmanlaadusta ja sen parantamisesta (ilmanlaatudirektiivi) (EUVL L 152, 11.6.2008, s. 1).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta (jättepuitedirektiivi) (EUVL L 312, 22.11.2008, s. 3).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (EUVL L 20, 26.1.2010, s. 7).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, teollisuuden päästöistä (yhdenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) (teollisuuden päästöjä koskeva direktiivi) (EUVL L 334, 17.12.2010, s. 17).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (ympäristövaikutusten arviointia koskeva direktiivi) (EUVL L 26, 28.1.2012, s. 1). Tällä korvataan direktiivi 85/337/ETY.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/18/EU, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2012, vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta sekä neuvoston direktiivin 96/82/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta (Seveso III -direktiivi tai suuronnettomuusvaaroja koskeva direktiivi) (EUVL L 197, 24.7.2012, s. 1).

Komission suositus, annettu 11 päivänä kesäkuuta 2013, unionin lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien loukkauksiin perustuvia kieltokanteita ja vahingonkorvausvaatimuksia koskeviin jäsenvaltioiden kollektiivisiin oikeussuojakeinoihin sovellettavista yhteisistä periaatteista (2013/396/EU) (kollektiivisiä oikeussuojakeinoja koskeva komission suositus) (EUVL L 201, 26.7.2013, s. 60).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2284, annettu 14 päivänä joulukuuta 2016, tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisten päästöjen vähentämisestä, direktiivin 2003/35/EY muuttamisesta sekä direktiivin 2001/81/EY kumoamisesta (kansallisia päästörajajoja koskeva direktiivi) (EUVL L 344, 17.12.2016, s. 1).

---