



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

16 päivänä huhtikuuta 2015 *

Ennakkoratkaisupyyntö — Ympäristö — Direktiivi 2011/92/EU — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi — Ostoskeskuksen rakentaminen — Sitä koskevan hallinnollisen päätöksen, että ympäristövaikutusten arviointia ei tehdä, sitova vaikutus — Yleisön osallistumisen puuttuminen

Asiassa C-570/13,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Verwaltungsgerichtshof (Itävalta) on esittänyt 16.10.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 6.11.2013, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Karoline Gruber

vastaan

Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten,

EMA Beratungs- und Handels GmbH ja

Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (esittelevä tuomari) ja D. Šváby,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 9.10.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Karoline Gruber, edustajanaan Rechtsanwalt W. List,
- EMA Beratungs- und Handels GmbH, edustajanaan Rechtsanwalt B. Peck,
- Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,
- Euroopan komissio, asiamiehinään G. Wilms ja L. Pignataro-Nolin,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

kuultuaan julkisasiamiehen 13.11.2014 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1) 11 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa osapuolina ovat yhtäältä Karoline Gruber ja toisaalta Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (jäljempänä UVK), EMA Beratungs- und Handels GmbH (jäljempänä EMA) ja Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend (talous- sekä perhe- ja nuorisoasiainministeri) ja joka koskee ostoskeskuksen rakentamisesta ja hyödyntämisestä Gruberille kuuluvan kiinteistön naapuritontilla tehtyä päätöstä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

- 3 Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (jäljempänä Århusin yleissopimus) hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1).
- 4 Tämän yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa määrätään seuraavaa:

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

 - a) joiden etua asia riittävästi koskee;

tai vaihtoehtoisesti

 - b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos sopimuspuolen hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,

on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä minkä tahansa 6 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus sekä vastaavasti muiden tämän yleissopimuksen asiaankuuluvien määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi kansallisen lainsäädännön määräysten mukaisesti ja rajoittamatta tämän artiklan 3 kappaleen soveltamista.

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

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

Unionin oikeus

- 5 Yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta 26.5.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/35/EY (EUVL L 156, s. 17) viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Yhteisö allekirjoitti 25 päivänä kesäkuuta 1998 Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission yleissopimuksen tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, jäljempänä ’Århusin yleissopimus’. Jotta yhteisö voi ratifioida yleissopimuksen, yhteisön lainsäädäntö olisi saatettava asianmukaisesti yhdenmukaiseksi sen kanssa.”

- 6 Direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan d ja e alakohta sisältää seuraavat määritelmät:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

- d) ’yleisöllä’ yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä;
- e) ’yleisöllä, jota asia koskee’, yleisöä, johon 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettut ympäristöä koskevat päätöksentekomenettelyt vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat, taikka yleisöä, jonka etua ne koskevat; tämän määritelmän mukaisesti katsotaan, että asia koskee ympäristönsuojelua edistävien ja kansallisen lainsäädännön mahdolliset vaatimukset täyttävien valtiosta riippumattomien järjestöjen etua.”

- 7 Kyseisen direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä hankkeet, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, alistetaan lupamenettelyyn ja että niiden vaikutukset arvioidaan. Nämä hankkeet määritellään 4 artiklassa.

2. Ympäristövaikutusten arviointi voidaan liittää jäsenvaltioissa voimassa oleviin hankkeita koskeviin lupamenettelyihin tai, jos se ei ole mahdollista, muihin menettelyihin tai tämän direktiivin tavoitteen täyttämiseksi perustettaviin menettelyihin.

3. Jäsenvaltiot voivat huolehtia siitä, että yhdellä menettelyllä täytetään tämän direktiivin ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 15 päivänä tammikuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/1/EY [(EUVL L 24, s. 8)] vaatimukset.

--”

8 Kyseisen direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jollei 2 artiklan 4 kohdassa säädetystä muuta johdu, liitteessä I luetellut hankkeet arvioidaan 5–10 artiklan mukaisesti.

2. Jollei 2 artiklan 4 kohdassa säädetystä muuta johdu, jäsenvaltioiden on määritettävä liitteessä II lueteltujen hankkeiden osalta, arvioidaanko tämä hanke 5–10 artiklan mukaisesti. Jäsenvaltioiden on määritettävä tämä:

a) tapauskohtaisesti selvittämällä,

tai

b) jäsenvaltioiden asettamien raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla.

Jäsenvaltiot voivat päättää molempien a ja b alakohdassa tarkoitettujen menettelyjen soveltamisesta.

3. Tutkittaessa hankkeita tapauskohtaisesti tai vahvistettaessa raja-arvoja tai valintaperusteita 2 kohdan soveltamiseksi, liitteessä III vahvistetut kyseistä hanketta koskevat olennaiset arviointiperusteet on otettava huomioon.

4. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisten viranomaisten 2 kohdan mukaisesti tekemä päätös on kansalaisten saatavilla.”

9 Direktiivin 2011/92 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

a) joiden etua asia riittävästi koskee tai vaihtoehtoisesti;

b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,

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

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

3. Jäsenvaltioiden on määritettävä, mikä muodostaa riittävän edun ja oikeuden heikentymisen, tavoitteenaan antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. Edellä 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettut vaatimukset täyttävien valtioista riippumattomien järjestöjen edun katsotaan olevan tämän artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla riittävä. Niillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata tämän artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettulla tavalla.

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

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

5. Tämän artiklan säännösten tehostamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisölle annetaan käytännön tietoja mahdollisuudesta turvautua hallinnollisiin ja tuomioistuimessa tapahtuviin muutoksenhakumenettelyihin.”

Itävallan oikeus

- 10 Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (BGBl. I 87/2009; jäljempänä UVP-G 2000), 3 §:n 7 momentissa säädetään seuraavaa:

”Viranomaisen on hankkeessa hakijana olevan henkilön, asiaan osallistuvan muun viranomaisen tai ympäristöasiamiehen [Umweltanwalt] pyynnöstä todettava, onko tietyn hankkeen osalta arvioitava ympäristövaikutukset tämän liittovaltion lain nojalla –. Ratkaisu on ensimmäisessä ja toisessa asteessa tehtävä kuudessa viikossa päätöksen muodossa. Hankkeessa hakijana oleva henkilö, asiaan osallistuvat muut viranomaiset, ympäristöasiamies [Umweltanwalt] ja asianomainen kunta ovat asianosaisen asemassa. – Viranomaisen on julkistettava ratkaisujen olennainen sisältö olennaisine perusteluineen asianmukaisella tavalla tai yleisölle on annettava oikeus tutustua niihin. Asianomainen kunta voi nostaa ratkaisusta kanteen Verwaltungsgerichtshofissa –”

- 11 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että siinä vireillä olevan asian tosiseikkojen tapahtumisen jälkeen UVP-G 2000:ta muutettiin lailla (BGBl. I 77/2012), jolla lisättiin kyseiseen 3 §:ään 7a momentti, jolla hyväksytyille ympäristöjärjestöille annettiin oikeus nostaa kanne ympäristövaikutusten arvioinnin alalla tehdyistä kielteisistä vahvistamispäätöksistä.

- 12 Käsityöammattien sekä kaupallisten ja teollisten ammattien harjoittamisesta vuonna 1994 annetun Itävallan lain (Gewerbeordnung, jäljempänä elinkeinolaki) 74 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”(2) Elinkeinon harjoittamiseen tarkoitettuja laitoksia voidaan rakentaa tai hyödyntää vain viranomaisten luvalla, kun ne voivat koneiden ja laitteiden käytön, hyödyntämistavan, varustuksen tai muun vastaavan vuoksi

1. vaarantaa naapurien – elämän tai terveyden tai – näiden omaisuuden taikka näiden muita esineoikeuksia; –

2. aiheuttaa naapureille haittaa hajun, melun, savun, pölyn tai värinän vuoksi tai muutoin –”

- 13 Elinkeinolain 75 §:n 2 momentin mukaan naapureita ovat kaikki henkilöt, jotka ovat vaarassa laitoksen rakentamisen, olemassaolon tai hyödyntämisen vuoksi tai joille tämä voi aiheuttaa haittaa tai joiden omaisuus tai muut esineoikeudet voivat tämän vuoksi vaarantua.

- 14 Elinkeinolain 77 §:n 1 momentissa säädetään, että ”lupa laitokselle on myönnettävä, kun – voidaan lähteä siitä, että – 74 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetut vaarantamiset, jotka ovat ennakoitavissa kyseessä olevien olosuhteiden perusteella, voidaan välttää ja 74 §:n 2 momentin 2–5 alakohdassa tarkoitetut haitat, loukkaukset tai kielteiset vaikutukset voidaan rajoittaa kohtuullisiksi”.

- 15 Elinkeinolain 356 §:n 1 momentin mukaan silloin, kun on tarkoitus järjestää suullinen käsittely, viranomaisen on ilmoitettava naapureille sen kohde, aika ja paikka sekä edellytykset asianosaisaseman säilyttämiselle.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 16 UVK myönsi 21.2.2012 EMAlle elinkeinolain nojalla luvan rakentaa Klagenfurt am Wörtherseessä (Itävalta) Gruberille kuuluvan kiinteistön naapurissa olevalle maa-alueelle ostoskeskuksen, jonka käyttöpinta-ala on 11 437,58 m², sekä luvan hyödyntää sitä.
- 17 Gruber nosti kanteen tämän päätöksen kumoamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa erityisesti sillä perusteella, että tämän luvan myöntämisen edellytyksenä pitäisi olla UVP-G 2000:n mukainen ympäristövaikutusten arviointi.
- 18 Hän vetosi kanteensa tueksi 21.7.2010 tehdyn Kärntenin osavaltion hallituksen ympäristövaikutusten arviointia koskevan vahvistamispäätöksen lainvastaisuuteen; tällä päätöksellä kyseinen hallitus katsoi UVP-G 2000:n 3 §:n 7 momentin perusteella, ettei kyseessä olevan hankkeen osalta ollut tarpeen tehdä ympäristövaikutusten arviointia.
- 19 Gruberin 8.3.2011 esittämien vastalauseiden mukaan tämä ympäristövaikutusten arviointia koskeva vahvistamispäätös oli riitautettava, kun otetaan huomioon kyseisen ostoskeskuksen terveydelle aiheuttamien vaarojen puuttumisen laskemiseksi huomioon otettujen tietojen ja mittauksen epätarkkuus. Gruber, jolla ei ollut kanneoikeutta naapurina tämänkaltaisista päätöksistä, oli ilmoittanut ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, että jäljennös tästä päätöksestä oli annettu hänelle vasta sen tekemisen jälkeen.
- 20 UVK väittää, että ympäristövaikutusten arviointia koskeva vahvistamispäätös on tullut lopulliseksi, koska henkilöt, joilla on oikeus riitauttaa se, eivät ole tehneet sitä kanteen nostamisen määräajassa. UVK:n mukaan tämän päätöksen sitovan vaikutuksen perusteella sen oli noudatettava sitä eikä sillä ollut mitään harkintavaltaa mainitun päätöksen sisällön suhteen lupapäätöksen antamismenettelyssä.
- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että vaikka elinkeinolaissa annetaan naapureille mahdollisuus esittää vastalauseita kaupallisen laitoksen rakennus- ja hyödyntämislupamenettelyn kuluessa tai nostaa kanne rakentamisesta ja hyödyntämisestä tehdystä lopullisesta päätöksestä, kun tämä laitos vaarantaa heidän elämänsä, terveytensä tai omaisuutensa, heillä ei kuitenkaan ole mahdollisuutta nostaa suoraan kannetta edeltävästä hallituksen päätöksestä olla suorittamatta ympäristövaikutusten arviointia mainitun laitoksen suhteen.
- 22 Tämä tuomioistuin toteaa, että UVP-G 2000:n 3 §:n 7 momentissa varataan ainoastaan hankkeessa hakijana olevalle henkilölle, asiaan osallistuville muille viranomaisille, ympäristöasiamiehelle ja asianomaiselle kunnalle asianosaisasema ja siten mahdollisuus osallistua ympäristövaikutusten arviointia koskevan päätöksen valmistelumenettelyyn ja mahdollisuus nostaa kanne tästä päätöksestä.
- 23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että siitä huolimatta, ettei Gruberin kaltaisilla hankkeen naapureilla ole asianosaisasemaa menettelyssä, jonka päätteeksi tehdään ympäristövaikutusten arviointia koskeva vahvistamispäätös, he ovat viranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten tavoin sidottuja tällaiseen lopulliseksi tulleeseen päätökseen.
- 24 Tämä tuomioistuin esittää kysymyksen ympäristövaikutusten arvioinnista tehtyjen vahvistamispäätösten myöhemmissä menettelyissä sitovan vaikutuksen yhteensoveltuvuudesta unionin oikeuden kanssa.
- 25 Näissä olosuhteissa Verwaltungsgerichtshof on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Ovatko unionin oikeus ja erityisesti – – direktiivi 2011/92 – – ja erityisesti sen 11 artikla esteenä kansalliselle oikeustilalle, jossa päätös, jolla todetaan, ettei tietyn hankkeen ympäristövaikutuksia tarvitse arvioida, sitoo myös naapureita, joilla ei ole asianosaisasemaa päätöstä edeltävässä vahvistamismenettelyssä, ja kyseiseen päätökseen voidaan vedota näitä vastaan myöhemmässä

lupamenettelyssä, vaikka näillä on mahdollisuus esittää vastalauseensa kyseisestä hankkeesta edellä mainitussa lupamenettelyssä (pääasian oikeudenkäynnissä väitetään, että hankkeen vaikutukset vaarantavat naapureiden elämän, terveyden tai omaisuuden tai että se häiritsee heitä kohtuuttomasti siitä aiheutuvan hajun, melun, savun, pölyn tai tärinän vuoksi tai muutoin)?

- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, edellyttääkö unionin oikeus ja erityisesti direktiivi 2011/92, kun sitä sovelletaan välittömästi, sen toteamista, ettei ensimmäisessä kysymyksessä mainittua sitovaa vaikutusta ole?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 26 Aluksi on todettava, että Gruber on nostanut kanteen 21.2.2012 tehdystä UVK:n päätöksestä. Kyseisenä päivänä direktiivi 2011/92 oli jo tullut voimaan. Näin ollen sitä sovelletaan nyt käsiteltävässä asiassa.
- 27 Kyseinen henkilö riitauttaa kuitenkin kanteen yhteydessä ympäristövaikutusten arvioinnista 21.7.2010 tehdyn Kärntenin osavaltion hallituksen vahvistamispäätöksen. Näin ollen voitaisiin Gruberin oikeudellisen aseman arvioimiseksi ottaa huomioon myös tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/35, säännökset.
- 28 Direktiivien 85/337 ja 2011/92 säännökset, jotka ovat tai voivat olla merkityksellisiä nyt käsiteltävässä asiassa, ovat lähtökohtaisesti samanlaiset. Tämän tuomion 6–9 kohdassa mainitut direktiivin 2011/92 1, 2, 4 ja 11 artiklan säännökset vastaavat direktiivin 85/337 1, 2, 4 ja 10 a artiklan säännöksiä.
- 29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleee ennakkoratkaisukysymyksillään, joita on tutkittava yhdessä, lähinnä, onko direktiivin 2011/92 11 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla hallinnollisella päätöksellä, jossa todetaan, ettei hankkeen ympäristövaikutuksia ole arvioitava, on sitova vaikutus Gruberin kaltaisiin naapureihin nähden, joilla ei ole mainittua hallinnollista päätöstä koskevaa kanneoikeutta.
- 30 On muistutettava, että direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluvilla, jota asia koskee, joiden etua asia riittävästi koskee tai jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään, on mahdollisuus nostaa kanne direktiivin 2011/92 säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuuden tutkimiseksi.
- 31 Direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan määritelmän mukaan ”yleisöllä, jota asia koskee”, tarkoitetaan yleisöä, johon ympäristövaikutusten arviointia koskevat päätöksentekomenettelyt vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat, taikka yleisöä, jonka etua ne koskevat.
- 32 Tästä seuraa, ettei kaikilla luonnollisilla henkilöillä, oikeushenkilöillä tai järjestöillä, jotka kuuluvat tämän käsitteen ”yleisö, jota asia koskee” soveltamisalaan, täydy olla mainitussa 11 artiklassa tarkoitettua kanneoikeutta, vaan ainoastaan niillä, joilla on riittävä etu tai joiden oikeudet mahdollisesti heikentyvät.
- 33 Direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohtaan sisältyy tämän direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun ”yleisön, jota asia koskee”, nostaman kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten osalta kaksi vaihtoehtoa. Siten kanteen tutkittavaksi ottaminen voi perustua ”riittävään etuun” tai siihen, että kyseessä on ”oikeuden heikentyminen”, sen mukaan, kumpaan edellytykseen kansallisessa lainsäädännössä viitataan (ks. vastaavasti tuomio Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, 38 kohta).

- 34 Jotta direktiivi 85/337 voidaan saattaa ”asianmukaisesti” yhdenmukaiseksi Århusin yleissopimuksen kanssa direktiivin 2003/35 viidennessä perustelukappaleessa tarkoitettulla tavalla, direktiivin 85/337 10 a artiklan ensimmäisessä kohdassa, jota direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohta vastaa, toistetaan melkein samanlaisin ilmaisin tämän yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen ensimmäinen kohta, ja sitä on näin ollen tulkittava mainitun yleissopimuksen tavoitteiden valossa (ks. vastaavasti tuomio Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, 41 kohta).
- 35 Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeessa olevien ohjeiden mukaan, jotka unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohdan tulkittamiseksi (ks. vastaavasti tuomio Solvay ym., C-182/10, EU:C:2012:82, 28 kohta), tämän yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen ensimmäisessä kohdassa mainitut kanteiden tutkittavaksi ottamista koskevat molemmat vaihtoehdot muodostavat kaksi samanarvoista keinoa, kun otetaan huomioon mainitun yleissopimuksen osapuolten oikeusjärjestelmien väliset erot, ja niillä pyritään samaan lopputulokseen.
- 36 Direktiivin 2011/92 11 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on määritettävä, mikä muodostaa riittävän edun ja oikeuden heikentymisen, tavoitteenaan antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. Tätä varten Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen toisessa kohdassa määrätään, että riittävä etu ja oikeuksien heikentyminen määritellään ”kansallisen lainsäädännön vaatimusten sekä sen tavoitteen mukaisesti, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus”. Kunhan tätä tavoitetta noudatetaan, tämän tutkittavaksi ottamista koskevan edellytyksen täytäntöönpano kuuluu kansallisen oikeuden alaan.
- 37 On myös muistettava, että silloin, kun unionin oikeudessa ei ole annettu alaa koskevia sääntöjä, kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään määrittää toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet, mutta nämä menettelysäännöt eivät kuitenkaan saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia luonteeltaan jäsenvaltion sisäisiä oikeussuojakeinoja (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) (tuomio Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, 43 kohta).
- 38 Siten jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta sen määrittämiseksi, mikä on ”riittävä etu” tai ”oikeuden heikentyminen” (ks. vastaavasti tuomio Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, 55 kohta ja tuomio Gemeinde Altrip ym., C-72/12, EU:C:2013:712, 50 kohta).
- 39 Direktiivin 2011/92 11 artiklan 3 kohdan sekä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen toisen kohdan sanamuodosta ilmenee kuitenkin, että mainittua harkintavaltaa rajoittaa vaatimus kunnioittaa sitä koskevaa tavoitetta, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus.
- 40 Vaikka kansallinen lainsäätäjä voi rajoittaa pelkästään subjektiivisiin julkisoikeudellisiin oikeuksiin ne oikeudet, joiden loukkaamiseen yksityinen voi vedota direktiivin 2011/92 11 artiklassa tarkoitettuja toimia, päätöksiä tai laiminlyöntejä koskevassa muutoksenhaussa tuomioistuimissa, eli yksityisten oikeuksiin, jotka voidaan kansallisen oikeuden nojalla määritellä subjektiivisiksi julkisoikeudellisiksi oikeuksiksi (ks. vastaavasti tuomio Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, 36 ja 45 kohta), tämän artiklan säännöksiä, jotka koskevat tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien vaikutuspiiriin kuuluvan yleisön kanneoikeuksia, ei voida tulkita suppeasti.

- 41 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Gruber on elinkeinolain 75 §:n 2 momentissa tarkoitettu naapuri; tämän käsitteen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt, joille laitoksen rakentaminen, olemassaolo tai hyödyntäminen voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa, sekä henkilöt, joiden omaisuus tai muut esineoikeudet voivat vaarantua.
- 42 Tämän säännöksen ilmauksista ilmenee, että naapuri-käsitteen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt voivat kuulua direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun yleisöön, jota asia koskee. Näillä naapureilla on kuitenkin vain laitoksen rakennus- tai hyödyntämislupaa koskeva kanneoikeus. Koska he eivät ole osapuolina ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta koskevassa toteamismenettelyssä, he eivät myöskään voi riitauttaa tätä päätöstä lupapäätöksestä mahdollisesti nostetun kanteen yhteydessä. Siten kun UVP-G 2000:ssa rajoitetaan kanneoikeus ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta koskevista vahvistamispäätöksistä vain hankkeessa hakijoina oleville henkilöille, asiaan osallistuville muille viranomaisille, ympäristöasiamiehelle (Umweltanwalt) ja asianomaiselle kunnalle, siinä evätään tämä kanneoikeus hyvin suurelta joukolta yksityisiä, mukaan lukien naapureita, jotka voivat mahdollisesti täyttää direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohdan edellytykset.
- 43 Tämä melkein yleinen poissulkeminen rajoittaa mainitun 11 artiklan 1 kohdan ulottuvuutta ja on siten ristiriidassa direktiivin 2011/92 kanssa.
- 44 Tästä seuraa, että tällaisen kansallisen säännösten perusteella tehty hallinnollinen päätös olla suorittamatta ympäristövaikutusten arviointia ei voi estää yksityistä, joka kuuluu tässä direktiivissä tarkoitettuun yleisöön, jota asia koskee, ja joka täyttää kansallisessa laissa säädetty edellytykset riittävästä edusta tai oikeuksien mahdollisesta heikentymisestä, riitauttamasta samaa hallinnollista päätöstä joko siitä taikka myöhemmästä lupapäätöksestä nostetulla kanteella.
- 45 On huomattava, että toteamus pääasiassa kyseessä olevan kansallisen säännösten yhteensopimattomuudesta direktiivin 2011/92 kanssa ei rajoita jäsenvaltion oikeutta määrittää, mikä sen kansallisessa oikeusjärjestyksessä on riittävä etu tai oikeuksien mahdollinen heikentyminen myös yleisöön, jota asia koskee, kuuluvien yksityisten suhteen, mukaan lukien naapureita, joille lähtökohtaisesti täytyy antaa oikeus nostaa kanne.
- 46 Jotta yksityisen nostama kanne tutkittaisiin, direktiivin 2011/92 kanssa yhteensoveltuvien kansallisessa oikeudessa säädettyjen, riittävää etua ja oikeuksien mahdollista heikentymistä koskevien edellytysten on täyttyttävä ja kansallisen tuomioistuimen on todettava ne. Tällaisessa esimerkitapauksessa on todettava myös se, ettei ympäristövaikutusten arvioinnin välttämättömyydestä tehdyllä hallinnollisella päätöksellä ole sitovaa vaikutusta.
- 47 Huolimatta siitä harkintavallasta, joka jäsenvaltiolle annetaan direktiivin 2011/92 2 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan ympäristövaikutusten arviointi voidaan liittää voimassa oleviin hankkeita koskeviin lupamenettelyihin tai, jos se ei ole mahdollista, muihin tämän direktiivin tavoitetta vastaaviin menettelyihin, on muistutettava, että elinkeinolain 74 §:n 2 momentissa ja 77 §:n 1 momentissa säännellyn kaltainen menettely ei täytä ympäristövaikutusten arviointia koskevan unionin sääntelyn vaatimuksia.
- 48 Elinkeinolain säännöksissä annetaan naapureille mahdollisuus esittää vastalauseita teollisuuskäyttöön tai kaupalliseen käyttöön tarkoitetun laitoksen lupamenettelyn aikana, kun tällaisen laitoksen perustaminen voi aiheuttaa vahinkoa heidän elämälleen, terveydelleen tai omaisuudelleen taikka se voi aiheuttaa heille häiriötä.
- 49 Tällaisen menettelyn tarkoituksena on kuitenkin pääasiallisesti yksityisten henkilökohtaisten etujen suojeleminen, eikä sillä ole yhteiskunnan edun mukaisia erityisiä ympäristöä koskevia tavoitteita.

- 50 Jos ympäristövaikutusten arviointimenettely on mahdollista liittää toiseen hallinnolliseen menettelyyn, tässä menettelyssä on – kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 57 ja 58 kohdassa – noudatettava kaikkia direktiivin 2011/92 5–10 artiklan mukaisia vaatimuksia, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava. Yleisöön, jota asia koskee, kuuluvien ja kansallisessa oikeudessa riittävästä edusta tai oikeuksien heikentymisestä säädetyt kriteerit täyttävien henkilöiden on voitava nostaa kanne päätöksestä olla suorittamatta ympäristövaikutusten arviointia tällaisessa menettelyssä.
- 51 Edellä todetun perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että direktiivin 2011/92 11 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla hallinnollisella päätöksellä, jossa todetaan, ettei ole tarpeen suorittaa hankkeen osalta ympäristövaikutusten arviointia, on sitova vaikutus naapureihin, joilta on suljettu pois oikeus nostaa mainitusta hallinnollisesta päätöksestä kanne, edellyttäen, että nämä naapurit, jotka kuuluvat kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun yleisöön, jota asia koskee, täyttävät kansallisessa oikeudessa riittävästä edusta tai oikeuksien heikentymisestä säädetyt kriteerit. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa, täyttyykö tämä edellytys siinä vireillä olevassa asiassa. Jos täyttyy, sen on todettava, että hallinnollisella päätöksellä siitä, ettei tällaista arviointia suoriteta, ei ole sitovaa vaikutusta mainittuihin naapureihin nähden.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU 11 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla hallinnollisella päätöksellä, jossa todetaan, ettei ole tarpeen suorittaa hankkeen osalta ympäristövaikutusten arviointia, on sitova vaikutus naapureihin, joilta on suljettu pois oikeus nostaa mainitusta hallinnollisesta päätöksestä kanne, edellyttäen, että nämä naapurit, jotka kuuluvat kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun yleisöön, jota asia koskee, täyttävät kansallisessa oikeudessa riittävästä edusta tai oikeuksien heikentymisestä säädetyt kriteerit. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa, täyttyykö tämä edellytys siinä vireillä olevassa asiassa. Jos täyttyy, sen on todettava, että hallinnollisella päätöksellä siitä, ettei tällaista arviointia suoriteta, ei ole sitovaa vaikutusta mainittuihin naapureihin nähden.

Allekirjoitukset