Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MELCHIOR WATHELET
21 päivänä toukokuuta 2015[1]

Asia C-137/14

Euroopan komissio
vastaan

Saksan liittotasavalta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Direktiivi 2011/92/EU — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi — 11artikla — Direktiivi 2010/75/EU — Teollisuuden päästöt (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) — 25 artikla — Oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa

I **Johdanto**

1. Euroopan komissio vaatii 21.3.2014 nostamallaan kanteella unionin tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU[2] 11 artiklan eikä teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24.11.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU[3] 25 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

2. Samoin kuin tuomioihin Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) ja Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712) johtaneissa asioissa tässä asiassa on kyse oikeudesta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa ja erityisesti oikeuden riitauttaa tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä sellaisten päätösten, toimien tai laiminlyöntien laillisuus, jotka koskevat yleisön osallistumista ympäristöalan päätöksentekomenettelyyn, laajuudesta.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EUVL 2012 L 26, s. 1.
3 — EUVL L 334, s. 17.

II **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Unionin lainsäädäntö*

3. Direktiivin 2011/92 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluville, 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 määriteltävä, missä vaiheessa muita päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä vastaan voidaan esittää huomautuksia.

3. Jäsenvaltioiden on määriteltävä, mikä muodostaa riittävän edun tai oikeuden heikentämisen, tavoitteenaan antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. Edellä 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut vaatimukset täyttävien valtioista riippumattomien järjestöjen edun katsotaan olevan tämän artiklan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla riittävä. Niillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata tämän artiklan b alakohdassa tarkoitetulla 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 tuomioistuimessa 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."

4. Direktiivin 2010/75 24 artiklassa säädetään seuraavaa:

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan mahdollisuus osallistua varhaisessa vaiheessa ja tehokkaasti menettelyihin, jotka koskevat

a) luvan myöntämistä uusia laitoksia varten;

b) luvan myöntämistä olennaiseen muutokseen;

c) luvan myöntämistä laitokseen, johon ehdotetaan sovellettavan 15 artiklan 4 kohtaa, tai kyseisen luvan saattamista ajan tasalle;

d) laitoksen luvan tai lupaehtojen tarkistamista 21 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaisesti.

– –

2. Kun päätös luvan myöntämisestä, tarkistamisesta tai saattamisesta ajan tasalle on tehty, toimivaltaisen viranomaisen on saatettava yleisön saataville muun muassa Internetin välityksellä a, b ja f alakohdan osalta seuraavat tiedot:

a) päätöksen sisältö mukaan lukien jäljennös luvasta ja myöhemmät ajan tasalle saattamiset;

b) päätöksen perusteena olevat seikat;

c) ennen päätöksen tekemistä pidettyjen kuulemisten tulokset ja selvitys siitä, miten nämä tulokset on otettu huomioon kyseistä päätöstä tehtäessä;

d) kyseessä olevaan laitokseen tai toimintoon liittyvien parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa koskevien vertailuasiakirjojen nimet;

e) tiedot siitä, miten 14 artiklassa tarkoitetut lupaehdot, päästöjen raja-arvot mukaan lukien, on määritelty verrattuna parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan ja siihen liittyviin päästötasoihin;

f) jos on myönnetty 15 artiklan 4 kohdan mukainen poikkeus, erityiset syyt poikkeuksen myöntämiselle kyseisessä kohdassa vahvistettujen perusteiden mukaisesti sekä asetetut ehdot.

3. Toimivaltaisen viranomaisen on myös saatettava yleisön saataville muun muassa Internetin välityksellä ainakin a alakohdan yhteydessä:

a) asiaan liittyvä tieto toimenpiteistä, jotka toiminnanharjoittaja on toiminnan lopullisesti päättyessä toteuttanut 22 artiklan mukaisesti;

b) lupaehtojen mukaisesti saadut, toimivaltaisen viranomaisen hallussa olevat päästöjen tarkkailutulokset.

4. Tämän artiklan 1, 2 ja 3 kohtaa sovelletaan, jollei direktiivin 2003/4/EY 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyistä rajoituksista muuta johdu.”

5. Direktiivin 2010/75 25 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluvilla, jota asia koskee, on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä 24 artiklan säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi, jos yksi seuraavista edellytyksistä täyttyy:

a) asia koskee riittävästi kyseessä olevaa yleisöä;

b) kyseessä oleva yleisö väittää oikeuttaan heikennettävän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä edellytetään tällaista ennakkoehtoa.

2. Jäsenvaltioiden on määriteltävä, missä vaiheessa muita päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä vastaan voidaan esittää huomautuksia.

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

Kaikkien kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävien ympäristönsuojelua edistävien valtioista riippumattomien järjestöjen edun katsotaan olevan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla riittävä.

Niillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista heikentää 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

4. Edellä oleva 1, 2 ja 3 kohta ei estä mahdollisuutta, että hallintoviranomainen alustavasti tutkii asian, eivätkä ne vaikuta vaatimukseen, jonka mukaan hallinnolliset muutoksenhakumenettelyt on saatettava loppuun ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimessa 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. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisön saatavilla on käytännön tietoja mahdollisuudesta turvautua hallinnollisiin ja tuomioistuimessa tapahtuviin muutoksenhakumenettelyihin.”

6. Direktiivin 2011/92 11 artikla ja direktiivin 2010/75 25 artikla heijastelevat tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin 25.6.1998 ja hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1; jäljempänä Århusin yleissopimus),[4] 9 artiklan 2 kappaleen vaatimuksia.

7. Euroopan yhteisö allekirjoitti Århusin yleissopimuksen 25.6.1998 ja ratifioi sen 17.2.2005. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa määrätään mahdollisuudesta saattaa tuomioistuimessa tai muussa elimessä vireille menettely sellaisten päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuuden riitauttamiseksi, jotka kuuluvat yleisön osallistumista koskevien yleissopimuksen 6 artiklan määräysten soveltamisalaan.

8. 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 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY[5] hyväksyttiin, jotta unionin lainsäädäntö kyettiin saattamaan Århusin yleissopimuksen mukaiseksi ja jotta yhteisö saattoi myöhemmin ratifioida sen. Sillä muutettiin yhtäältä tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettua

4 — Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa määrätään seuraavaa:
”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. – –
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.”

5 — EYVL L 156, s. 17.

neuvoston direktiiviä 85/337/ETY[6] lisäämällä siihen 10 a artikla ja toisaalta ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annettua neuvoston direktiiviä 96/61/EY[7] lisäämällä siihen 15 a artikla näiden säännösten saattamiseksi yhteensoveltuviksi Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen määräysten kanssa.

9. Direktiivin 2003/35 6 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 25.6.2005.

10. Direktiivi 85/337 kumottiin, konsolidoitiin ja korvattiin direktiivillä 2011/92. Direktiivi 96/61 kumottiin, konsolidoitiin ja korvattiin ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 15.1.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/1/EY[8], joka sittemmin kumottiin direktiivillä 2010/75. Direktiivin 2011/92 11 artikla ja direktiivin 2010/75 25 artikla ovat kuitenkin vaikutusten osalta sisällöltään samoja kuin direktiivin 85/337 10 a artikla ja direktiivin 96/61 15 a artikla. Direktiivin 2011/92 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan täytäntöönpanolle varattu määräaika vahvistettiin päättymään 25.6.2005.

B *Saksan lainsäädäntö*

11. Hallintotuomioistuimista annetun lain (Verwaltungsgerichtsordnung, jäljempänä VwGO) asiassa merkitykselliset säännökset ovat seuraavat:

12. VwGO:n 42 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kanteella voidaan vaatia hallintotoimen kumoamista sekä velvoittamista tekemään sellainen hallintotoimi, josta on kieltäydytty tai jonka tekeminen on laiminlyöty.

2. Jollei muuta ole säädetty, kanne otetaan tutkittavaksi vain, jos kantaja väittää, että sen oikeuksia on loukattu hallintotoimella tai sillä, että hallintotoimen tekemisestä on kieltäydytty tai että hallintotoimen tekeminen on lyöty laimin.”

13. VwGO:n 113 §:ssä säädetään seuraava:

”1. Jos hallintotoimi on lainvastainen ja sillä loukataan kantajan oikeuksia, tuomioistuin kumoaa hallintotoimen ja mahdollisen oikaisuvaatimuksen johdosta tehdyn päätöksen. – –”

14. Hallintomenettelystä annetun lain (Verwaltungsverfahrensgesetz, jäljempänä VwVfG) tässä asiassa merkitykselliset säännökset ovat seuraavat:

15. VwVfG:n 44 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Hallintotoimi on pätemätön, jos sen yhteydessä on tehty erityisen vakava virhe ja jos virhe on ilmeinen, kun kaikkia asiassa huomioon otettavia seikkoja arvioidaan kohtuudella.

2. Hallintotointa on pidettävä edellä 1 kohdassa mainittujen edellytysten täyttymisestä riippumatta pätemättömänä, jos

1) se on tehty kirjallisesti tai sähköisesti siten, että sen perusteella ei voida yksilöidä viranomaista, joka sen on tehnyt

6 — EYVL L 175, s. 40.
7 — EYVL L 257, s. 26.
8 — EYVL L 24, s. 8.

2) se voidaan lain mukaan tehdä ainoastaan luovuttamalla asiakirja, mutta se ei täytä tätä muotovaatimusta

3) viranomainen on tehnyt sen 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa määritellyn toimivaltansa ylittäen ja ilman, että sillä on ollut tähän valtuutusta

4) sen täytäntöönpano on konkreettisesti mahdotonta

5) siinä vaaditaan sellaisen lainvastaisen teon toteuttamista, jota on pidettävä rikoksena tai josta seuraa sakko

6) se on hyvien tapojen vastainen.

7) – –”

16. VwVfG 46 §:ssä säädetään seuraavaa :

”Sellaisen hallintotoimen kumoamista, joka ei ole 44 §:n nojalla pätemätön, ei voida vaatia ainoastaan sillä perusteella, että se on tehty menettelysäännöksiä, muotosäännöksiä tai alueellista toimivaltaa koskevia säännöksiä rikkoen, jos on ilmeistä, että rikkomisella ei ole ollut vaikutusta päätöksen asiasisältöön.”

17. VwVfG 73 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Hankkeesta vastuussa olevan on esitettävä kuulemisesta vastaavalle viranomaiselle suunnitelma, jotta kuulemismenettely voidaan toteuttaa. – –

2. Kuulemisesta vastaava viranomainen vaatii täydellisen suunnitelman vastaanottamista seuraavan kuukauden kuluessa viranomaisia, joiden toimivaltaan kuuluvaa alaa hanke koskee, ottamaan kantaa ja huolehtii siitä, että suunnitelma toimitetaan tutustuttavaksi niihin kuntiin, joissa hankkeesta aiheutuu vaikutuksia.

3. Edellä 2 momentissa tarkoitettujen kuntien on suunnitelman vastaanottamista seuraavien kolmen viikon kuluessa toimitettava suunnitelma tutustuttavaksi yhden kuukauden ajaksi. Tutustuttavaksi toimittamisesta voidaan luopua, jos niiden henkilöiden joukko, joita asia koskee, on tiedossa ja jos heille annetaan mahdollisuus tutustua suunnitelmaan tarkoituksenmukaisessa määräajassa.

– –

4. Tutustuttavaksi toimittamista koskevan määräajan päättymisestä laskettavan kahden viikon määräajan kuluessa kaikki henkilöt, joiden etua hanke koskee, voivat esittää kunnalle tai kuulemisesta vastaavalle viranomaiselle suunnitelmaa koskevia huomautuksia kirjallisesti tai kirjaamalla ne pöytäkirjaan. Kuulemisesta vastaava viranomainen vahvistaa 3 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetussa tapauksessa huomautusten esittämiselle määräajan. Huomautuksia, jotka eivät perustu erityiseen yksityisoikeudelliseen oikeuteen, ei huomautusten esittämiselle asetetun määräajan päättymisen jälkeen voida hyväksyä. Tutustuttavaksi toimittamista koskevassa julkisessa ilmoituksessa tai huomautusten esittämiselle asetettua määräaikaa tiedoksi annettaessa on mainittava tästä.

– –.”

18. Oikeussuojakeinoista ympäristöasioissa annetun lain (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, 7.12.2006, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna oikeussuojakeinoista ympäristöasioissa annetun lain ja muiden ympäristöoikeudellisten säännösten muuttamisesta 21.1.2013 annetun lain (Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften, jäljempänä

UmwRG) 1 §:llä) 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että kyseistä lakia sovelletaan oikeussuojakeinoihin, jotka kohdistuvat ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, jäljempänä UVPG) 2 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin, jotka koskevat sellaisten hankkeiden hyväksyttävyyttä, joiden osalta on mahdollisesti velvollisuus tehdä ympäristövaikutusten arviointi UVPG:n nojalla.

19. Mainitun lain asiaa koskevat säännökset esitetään seuraavissa kohdissa.

20. UmwRG:n 2§:ssä säädetään seuraavaa:

”1. – – hyväksytyn kotimaisen tai ulkomaisen yhdistyksen ei tarvitse vedota oikeuksiensa loukkaamiseen voidakseen turvautua oikeussuojakeinoihin VwGO:ssa säädetyillä edellytyksillä, kun on kyse tämän lain 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetusta päätöksestä tai laiminlyönnistä tehdä kyseinen päätös, jos

1) yhdistys vetoaa siihen, että 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu päätös tai laiminlyönti tehdä kyseinen päätös on ristiriidassa sellaisten ympäristönsuojelua koskevien säännösten kanssa, joilla voi olla merkitystä päätöksenteolle

2) yhdistys vetoaa siihen, että 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu päätös tai laiminlyönti tehdä kyseinen päätös vaikuttaa siihen sen edistäessä ympäristönsuojelun tavoitteita sääntöjensä mukaisesti, ja

3) sillä oli oikeus osallistua 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuun menettelyyn, ja se on ilmaissut kantansa asiakysymykseen voimassa olevien säännösten mukaisesti, tai sille ei voimassa olevien säännösten vastaisesti ole annettu mahdollisuutta ilmaista kantaansa.

2. Yhdistys, jota ei ole hyväksytty – –, voi turvautua 1 momentin nojalla oikeussuojakeinoihin ainoastaan, jos

1) se täyttää oikeussuojakeinoon turvautumisen ajankohtana hyväksymiselle asetetut edellytykset

2) se on esittänyt hyväksymistä koskevan pyynnön,

3) sen hyväksymisestä ei ole tehty vielä päätöstä sellaisten syiden vuoksi, jotka eivät ole sen vastuulla.

– –

3. Jos yhdistyksellä on ollut tilaisuus ilmaista kantansa1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetussa menettelyssä, se ei saa oikeussuojakeinoja käyttäessään esittää sellaisia huomautuksia, joihin se ei ole vedonnut 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetussa menettelyssä tai joihin se ei ole vedonnut voimassa olevien säännösten mukaisessa määräajassa mutta joihin se olisi voinut vedota.

4. Jos 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua päätöstä ei ole voimassa olevien säännösten mukaisesti julkaistu tai jos sitä ei ole annettu yhdistykselle tiedoksi, oikaisua on vaadittava tai kanne on nostettava yhden vuoden määräajassa, joka lasketaan siitä hetkestä, jolloin yhdistys sai tiedon päätöksestä tai olisi voinut saada siitä tiedon. – –

5. Tämän pykälän 1 momentissa tarkoitetut oikeussuojakeinot ovat perusteltuja,

1. jos 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetulla päätöksellä tai laiminlyönnillä tehdä kyseinen päätös rikotaan sellaisia ympäristönsuojelua koskevia säännöksiä, joilla on merkitystä päätöksenteolle

2. jos oikeussuojakeinoihin turvaudutaan rakennussuunnitelmien osalta ja jos rakennussuunnitelmassa esitetyillä toteamuksilla, joilla ympäristövaikutusten arviointivelvoitteen alaisen hankkeen hyväksyttävyyttä perustellaan, rikotaan ympäristönsuojelua koskevia säännöksiä,

ja jos rikkomisella on vaikutuksia sellaisiin ympäristönsuojelua koskeviin seikkoihin, jotka kuuluvat yhdistyksen sääntöjen mukaan sen tavoittelemiin päämääriin. Edellä 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettujen päätösten on oltava lisäksi ympäristövaikutusten arviointivelvoitteen alaisia.”

21. UmwRG:n 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

1. Edellä 1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 1 kohdassa tarkoitetun hankkeen hyväksyttävyyttä koskevan päätöksen kumoamista voidaan vaatia, jos [UVPG:n] säännösten mukaista

1. edellytettävää ympäristövaikutusten arviointia tai

2. ympäristövaikutusten arviointivelvoitetta koskevaa ennakkotutkintaa yksittäistapauksessa

– – ei ole toteutettu eikä asiaa ole korjattu myöskään jälkikäteen. – –

2. – –

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

22. UmwRG:n 5 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Tätä lakia sovelletaan 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuihin menettelyihin, jotka on aloitettu tai olisi pitänyt aloittaa 25.6.2005 jälkeen; virkkeen ensimmäistä osaa ei kuitenkaan sovelleta 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuihin päätöksiin, jotka ovat tulleet lainvoimaisiksi ennen 15.12.2006.

– –

3. Liittovaltion ympäristövirasto saattaa tämän lain nojalla aloitetut hyväksymismenettelyt päätökseen soveltaen 28.2.2010 saakka voimassa olleita säännöksiä.

4. Edellä 1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 1 kohdassa tarkoitetut päätöksentekomenettelyt, 1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 2 kohdassa tarkoitetut lupamenettelyt tai 2 §:ssä tarkoitetut muutoksenhakumenettelyt, jotka olivat vireillä 12.5.2011 tai aloitettiin tämän ajankohdan jälkeen mutta joita ei ollut saatettu lainvoimaisesti päätökseen 29.1.2013 mennessä, saatetaan päätökseen tämän lain 29.1.2013 voimaan tulevien säännösten mukaisesti. Poiketen siitä, mitä ensimmäisessä virkkeessä säädetään, 4 §:n 1 momenttia sovelletaan ainoastaan 29.1.2013 jälkeen aloitettuihin oikeudenkäyntimenettelyihin.”

III **Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa**

23. Komissio vastaanotti 18.12.2006 kantelun, jossa väitettiin, että direktiivin 85/337 10 a artikla, josta on tullut direktiivin 2011/92 11 artikla, sekä direktiivin 96/61 15 a artikla, josta on tullut direktiivin 2010/75 25 artikla, on pantu UmwRG:n 2 §:llä täytäntöön virheellisesti.

24. Komissio osoitti tämän kantelun johdosta 1.10.2012 Saksan liittotasavallalle virallisen huomautuksen, joka koski sille direktiivin 2011/92 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan nojalla kuuluvien velvoitteiden noudattamatta jättämistä. Saksan liittotasavalta vastasi viralliseen huomautukseen 30.11.2012. Komissio toimitti Saksan liittotasavallalle 26.4.2013 perustellun lausunnon, johon tämä vastasi 10.7.2013.

25. Komissio nosti nyt käsiteltävän kanteen 21.3.2014.

26. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin toteaa, että koska Saksa liittotasavalta

— katsoo, että direktiivin 2011/92 ja direktiivin 2010/75 säännöksillä ei lähtökohtaisesti anneta subjektiivisia oikeuksia, ja sulkee siten suurelta osin pois sen, että yksityiset voisivat vedota näihin oikeuksiin tuomioistuimissa (VwGO:n 113 §:n 1 momentin 1 virke)

— rajoittaa menettelyvirheisiin perustuvan päätösten kumoamisen niihin tilanteisiin, joissa pakollista ympäristövaikutusten arviointia tai pakollista ennakkotutkintaa ei ole tehty (UmwRG:n 4 §:n 1 momentti), ja tapauksiin, joissa kantaja osoittaa, että menettelyvirhe on syy-yhteydessä päätöksen lopputulokseen (VwVfG:n 46 §) ja että sillä on vaikutettu kantajan oikeusasemaan

— rajoittaa asiavaltuuden ja tuomioistuinvalvonnan niihin huomautuksiin, jotka on jo esitetty määräaikaan mennessä siinä hallintomenettelyssä, jossa päätös tehtiin (UmwRG:n 2 §:n 3 momentti ja VwVfG:n 73 §:n 4 momentti)

— rajoittaa 25.6.2005 jälkeen aloitetuissa ja ennen 12.5.2011 päätökseen saatetuissa menettelyissä ympäristöjärjestöjen asiavaltuuden sellaisiin säännöksiin, joissa annetaan oikeuksia yksityisille (UmwRG:n 2 §:n 1 momentti yhdessä 5 §:n 4 momentin kanssa)

— rajoittaa 25.6.2005 jälkeen aloitetuissa ja ennen 12.5.2011 päätökseen saatetuissa menettelyissä ympäristöjärjestöjen tekemien kanteiden tuomioistuinvalvonnan säännöksiin, joissa annetaan oikeuksia yksityisille (UmwRG:n 2 §:n 1 momentin vanha muotoilu yhdessä UmwRG:n 5 §:n 4 momentin kanssa), ja

— jättää yleisesti UmwRG:n soveltamisalan ulkopuolelle ennen 25.6.2005 aloitetut hallintomenettelyt (UmwRG:n 5 §:n 4 momentti),

se ei ole noudattanut direktiivin 2011/95 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

27. Saksan liittotasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää komission nostaman kanteen ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

28. Unionin tuomioistuimen presidentin 13.8.2014 antamalla määräyksellä Itävallan tasavalta hyväksyttiin asiassa väliintulijaksi tukemaan Saksan liittotasavallan väitteitä. Se vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29. Komissio ja Saksan liittotasavalta esittivät suulliset huomautuksensa 12.3.2015 pidetyssä istunnossa.

IV **Kanteen tarkastelu**

A *Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee tuomioistuinvalvonnan rajoittamista, josta säädetään VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä*

1. Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

30. Komissio vetoaa siihen, että VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäinen virke ei ole sopusoinnussa direktiivin 2011/92 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan kanssa siltä osin, kuin siinä rajoitetaan päätösten tuomioistuinvalvonta koskemaan vain säännöksiä, joissa annetaan oikeuksia yksityisille. Se toteaa unionin tuomioistuimen katsoneen tuomion Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) 37 kohdassa ja tuomion Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712) 48 kohdassa, että yleisön, jota asia koskee, on voitava lähtökohtaisesti vedota mihin hyvänsä menettelyvirheeseen. Komissio katsoo, että kyseinen rajoitus samoin kuin muut tässä kanteessa tarkoitetut rajoitukset eivät ole Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 ja 3 kappaleessa tarkoitetun tavoitteen antaa laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa mukaisia.

31. Saksan liittotasavalta katsoo unionin tuomioistuimen todenneen tuomiossa Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, 45 kohta), että kansallinen lainsäätäjä saattoi rajoittaa niitä oikeuksia, joiden loukkaamiseen yksityinen voi vedota direktiivin 2011/92 11 artiklassa tarkoitettuja päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä koskevassa muutoksenhaussa tuomioistuimissa. Se toteaa tältä osin, että VwGO:n 42 §:n 2 momentin mukaan kumoamis- tai velvoittamiskanteen tutkittavaksi ottaminen edellyttää, että yksityinen kantaja vetoaa siihen, että kyseisellä hallintotoimella tai kyseisen hallintotoimen tekemisestä kieltäytymisellä on loukattu sen ”oikeuksia”, ja että Saksan oikeusjärjestyksessä ei anneta yksityiselle yleistä oikeutta vaatia lain täytäntöönpanoa.

32. Saksan liittotasavalta katsoo, että direktiivin 2011/92 11 artiklassa ja direktiivin 2010/75 25 artiklassa ei säännellä kansallisten tuomioistuinten tehtäviin kuuluvan tutkinnan luonnetta ja laajuutta. Se toteaa myös, ettei unionin tuomioistuin ole vielä lausunut yksityiskohtaisesti näistä kysymyksistä, ja katsoo, että jäsenvaltioilla on tuomioistuinvalvonnan alalla harkintavaltaa. Saksan liittotasavallan mukaan direktiivin 2011/92 11 artiklaan ja direktiivin 2010/75 25 artiklaan ei sisälly täsmällisiä vaatimuksia oikeussuojaan kohdistuvan valvonnan laajuudesta, vaan niissä edellytetään vain sellaisen oikeussuojakeinon käyttöön ottamista, jolla minkä tahansa päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisältö taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus voidaan riitauttaa.

33. Saksan liittotasavallan mukaan VwGO:n 113 §:n 1 momentin kaltaisella säännöksellä, jolla lupapäätöksen kumoaminen asetetaan riippuvaiseksi yksityisen kantajan subjektiivisten julkisoikeudellisten oikeuksien loukkaamisesta, vältetään ristiriidat silloin, kun kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä ja sen perusteltavuutta arvioidaan. Se huomauttaa, että jos kanteen tutkittavaksi ottaminen on asetettu riippuvaiseksi mahdollisuudesta vedota omien oikeuksien heikentymiseen – kuten VwGO:n 42 §:n 2 momentissa –, tämän on syytä nähdä ilmentävän arviota, jonka mukaan yksityisten nostamien kanteiden yhteydessä ainoastaan tällaiset oikeuksien heikentymiset voivat johtaa kantajan toivomaan oikeudelliseen seuraukseen eli luvan kumoamiseen.

34. Itävallan tasavalta katsoo, että direktiivin 2011/92 11 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat saattaa tuomioistuimessa nostettavan kanteen edellytykseksi joko riittävän edun tai velvollisuuden vedota oikeuden heikentymiseen, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa sääntelyssä on asetettu tällainen edellytys. Se toteaa, että sekä tuomioistuimessa nostettavan kanteen edellyttämää riittävää etua että ”oikeuden heikentymistä” koskevien kriteerien määritteleminen kuuluu jäsenvaltioiden sisäiseen oikeuteen. Itävallan tasavalta korostaa, ettei direktiivin 2011/92 11 artiklassa säädetä, että

kanneoikeus olisi annettava kaikille kyseiseen yleisöön kuuluville, jotka voisivat vedota oikeudelliseen intressiin. Jäsenvaltioilla on direktiivin 2011/92 11 artiklan yhteydessä laaja harkintavalta, minkä perusteella yksityisten kanneoikeus on mahdollista rajoittaa koskemaan ainoastaan subjektiivisia julkisoikeudellisia oikeuksia. [9]

2. Arviointi

a) Kanneperusteen tutkittavaksi ottaminen

35. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ensimmäisen kohdan ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan komission on kaikissa SEUT 258 artiklan nojalla nostamissaan kanteissa ilmoitettava ne täsmälliset kanneperusteet, joista unionin tuomioistuinta pyydetään lausumaan, sekä vähintään yhteenvedonomaisesti ne oikeudelliset seikat ja tosiseikat, joihin kanneperusteet perustuvat. Tästä seuraa, että komission kanteessa on esitettävä johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti syyt, joiden vuoksi se on vakuuttunut siitä, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta jotakin sille perussopimusten perusteella kuuluvista velvoitteista. [10]

36. Sekä komission esittämistä perusteluista että sen tätä kanneperustetta koskevista vaatimuksista ilmenee perusteen koskevan nimenomaan sitä, että VwGO:n 113 §:n 1 momentin 1 virke ei ole sopusoinnussa direktiivin 2011/92 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan kanssa. Vaikka komission tämän kanneperusteen osalta esittämä vaatimus on laadittu vähemmän onnistuneella tavalla, kannekirjelmästä ilmenee yksiselitteisesti komission väittävän, että hallintotoimien tuomioistuinvalvontaa on VwGO:n 113 §:n 1 momentin 1 virkkeen perusteella rajoitettu, koska hallintotuomioistuin kumoaa lainvastaisen toimen vain, jos se vaikuttaa kantajan oikeuksiin, ja että tällä rajoituksella rikotaan direktiivin 2011/92 11 artiklaa ja direktiivin 2010/75 25 artiklaa.

37. Sekä Saksan liittotasavallan vastinekirjelmään että Itävallan tasavallan väliintulokirjelmään sisältyy lisäksi selkeitä ja täsmällisiä huomautuksia tästä oikeuskysymyksestä. Saksan liittotasavalta on lisäksi korostanut istunnossa, että VwGO:n 113 §:n 1 momentin 1 virkkeen kyseessä oleva rajoitus on yksi Saksan hallinto-oikeuden tukipylväistä ja että se ei ole direktiivin 2011/92 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan vastainen. Tämä vahvistaa sen, että Saksan liittotasavalta on täysin ymmärtänyt kanneperusteen sisällön.

38. On kuitenkin syytä todeta, että sekä komissio että Saksan liittotasavalta ovat esittäneet käsiteltävän kanneperusteen yhteydessä huomautuksia myös UmwRG:n 4 §:n 1 ja 3 momentista.

39. Saksan liittotasavallan huomautuksista ilmenee, että näiden säännösten perusteella edellytettävän ympäristövaikutusten arvioinnin tai yksittäistapauksessa tehtävän ympäristövaikutusten arviointivelvoitetta koskevan ennakkotutkinnan toteuttamatta jättäminen on rikkominen, joka johtaa suoraan asianomaisen päätöksen kumoamiseen myös niissä tapauksissa, joissa kanteen ovat nostaneet yksityiset. Nämä säännökset ovat siten lex specialis suhteessa VwGO:n 113 §:n 1 momentin 1 virkkeeseen ja VwVfG:n 46 §:ään, koska niissä ei edellytetä tietyissä täsmällisissä tapauksissa toimen kumoamiseksi sitä, että yksityinen osoittaa subjektiivista oikeuttaan loukatun tai että menettelyvirheen ja riidanalaisen päätöksen sisällön välillä on oltava syy-yhteys. Niillä pehmennetään siten VwGO:n 113 §:n 1 momentin 1 virkkeestä ja VwVfG:n 46 §:stä johtuvia vaatimuksia.

9 — Merkityksessä subjektiiviset oikeudet, jotka annetaan yksityisille julkisoikeuden alaa kuuluvilla säännöksillä.

10 — Tuomio komissio v. Alankomaat (C-508/10, EU:C:2012:243, 35 ja 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40. Komissio väittää kannekirjelmässään ja istunnossa esittämissään suullisissa huomautuksissa sitä vastoin, että saksalaisessa oikeuskäytännössä ei sovelleta tai ymmärretä UmwRG:n 4 §:n 1 ja 3 momenttia siten, kuin Saksan liittotasavalta on esittänyt.

41. Käsiteltävään kanneperusteeseen perustuva komission vaatimus koskee näin ollen vain VwGO:n 113 §:n 1 momentin 1 virkettä. Katson siten, että käsiteltävä kanneperuste koskee ainoastaan VwGO:n 113 §:n 1 momentin 1 virkkeen ulottuvuutta ja että se ei koske UmwRG:n 4 §:n 1 ja 3 momenttia. Siltä osin kuin komissio arvostelee Saksan liittotasavaltaa siitä, että se olisi rikkonut direktiivin 2011/92 11 artiklaa ja direktiivin 2010/75 25 artiklaa UmwRG:n 4 §:n 1 ja 3 momenttia koskevalla oikeuskäytännöllä, ensimmäisen kanneperusteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat.

42. Rajoitan siten ensimmäistä kanneperustetta koskevan ratkaisuehdotukseni koskemaan vain VwGO:n 113 §:n 1 momentin 1 virkettä. Toinen kanneperuste koskee sitä vastoin nimenomaisesti sitä, onko UmwRG:n 4 §:n 1 momentti sopusoinnussa unionin oikeuden kanssa.

b) Pääasia

i) Alustavat huomautukset

43. On syytä korostaa, että käsiteltävä kanneperuste koskee sellaisten luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden (jäljempänä yksityiset) nostamia kanteita, jotka eivät ole ympäristönsuojelua edistäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä, joilla direktiivin 2011/92 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan perusteella on erityinen oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa. [11]

44. On totta, että direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohdassa ja direktiivin 2010/75 25 artiklan 1 kohdassa säädetään, että on oltava mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa lailla perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä direktiivissä 2011/92 tai direktiivin 2010/75 24 artiklassa [12] tarkoitettujen yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien ”asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi”.

45. Silloin, kun unionin oikeudessa ei ole annettu alaa koskevia sääntöjä, kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet, mutta vastaavuusperiaatteen mukaisesti nämä menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia luonteeltaan jäsenvaltion sisäisiä oikeussuojakeinoja, eivätkä ne tehokkuusperiaatteen mukaisesti saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa. [13]

11 — Tuomion Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) 45 kohdassa unionin tuomioistuin totesi, että ”vaikka kansallinen lainsäätäjä voi rajoittaa pelkästään subjektiivisiin julkisoikeudellisiin oikeuksiin ne oikeudet, joiden loukkaamiseen yksityinen voi vedota direktiivin 85/337 10 a artiklassa tarkoitettuja päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä koskevassa 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”.

12 — Sen otsikko on ”Tiedon saatavuus ja yleisön osallistuminen lupamenettelyyn”.

13 — Ks. tuomio Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, 43 kohta) ja tuomio Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 28 kohta). Komissio ei ole käsiteltävän kanteen yhteydessä väittänyt, että kyseessä olevissa säännöksissä ei noudatettaisi vastaavuusperiaatetta. Tämä kanneperuste koskee siten tehokkuusperiaatetta. Huomautan, että molemmat mainitut tuomiot koskevat direktiivin 85/337 10 a artiklaa. Muistutan kuitenkin, että direktiivin 2011/92 11 artikla 25 ja direktiivin 2010/75 25 artikla ovat vaikutustensa puolesta saman sisältöisiä kuin direktiivin 85/337 10 a artikla. Tästä seuraa, että tätä artiklaa koskevaa oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa mutatis mutandis tässä kanteessa kyseessä oleviin säännöksiin.. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 10 kohta.

46. On syytä lisätä, että kyseessä olevia unionin oikeuden säännöksiä on tulkittava Århusin yleissopimuksen tavoitteiden valossa; sillä on haluttu ottaa mukaan ympäristön laadun säilyttämiseen, suojeluun ja parantamiseen sekä ihmisten terveyden suojelun edistämiseen siihen yleisöön kuuluvat, jota asia koskee ja joilla on riittävä oikeussuojan tarve tai jotka vetoavat oikeuden heikentymiseen. [14]

47. On ilmeistä, että kyseisten unionin oikeuden säännösten tavoitteena on antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa. Se on näiden säännösten johtava periaate ja siten merkittävä tulkinnan lähtökohta. Katson samalla tavalla kuin julkisasiamies Sharpston ratkaisuehdotuksessa Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, 70 kohta), että ”tavoitteena olevalla ’laajalla muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudella’ asetetaan ne rajat, joiden puitteissa jäsenvaltion lainsäätäjä voi käyttää harkintavaltaansa”.

ii) Direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohdan ja direktiivi 2010/75 25 artiklan 1 kohdan mukaisten yksityisten nostamien kanteiden tutkittavaksi ottamista koskevat rajoitukset

48. Direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohdassa ja direktiivin 2010/75 25 artiklan 1 kohdassa säädetään selkeästi jäsenvaltioiden mahdollisuudesta säätää yksityisten nostamien kanteiden tutkittavaksi ottamisesta ja siten rajoittaa sitä [15] sillä edellytyksellä, että rajoitus on sopusoinnussa tavoitteen kanssa antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa. Näillä säännöksillä jäsenvaltioille annetaan oikeus tehdä valinta kahden kriteerin väillä rajoittaakseen yksityisten nostamien kanteiden tutkittavaksi ottamista.

49. Unionin tuomioistuin totesi tuomion Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) 38 kohdassa, että ”kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä on todettava, että [näihin säännöksiin] sisältyy kaksi mahdollisuutta: kanteen tutkittavaksi ottaminen voi perustua ’riittävään etuun’ tai ’oikeuden heikentymiseen’ sen mukaan, kumpaan edellytykseen kansallisessa lainsäädännössä viitataan ”. [16] Direktiivin 2011/92 11 artiklassa ja direktiivin 2010/75 25 artiklassa yksityisten nostamien kanteiden tutkittavaksi ottamiselle säädetyillä edellytyksillä suljetaan siten pois se, että yksityiset voisivat nostaa kanteen yleisen edun nimissä (actio popularis) riitauttaakseen kyseisessä direktiivissä tarkoitettujen hallintopäätösten laillisuuden. [17]

iii) Kanteen aineellisen kysymyksen tutkiminen

50. Totean, että vaikka direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohdassa ja direktiivin 2010/75 25 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat asettaa kanteiden tutkittavaksi ottamiselle edellytyksiä, näissä samoissa säännöksissä säädetään, että on oltava mahdollisuus riitauttaa tuomioistuimessa mainituissa artikloissa tarkoitettujen päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisältö taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus.

14 — Ks. tuomio Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, 41 kohta) ja tuomio Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 45 kohta).

15 — Direktiivin 2011/92/UE 11 artiklan 3 kohdassa ja direktiivin 2010/75 25 artiklan 3 kohdassa säädetään a contrario, että tiettyjen valtioista riippumattomien järjestöjen edun katsotaan olevan riittävä. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 11.

16 — Direktiivin 2011/92 11 artiklassa ja direktiivin 2010/75 25 artiklassa jäsenvaltiolle annetaan tuntuvaa harkintavaltaa määrittää se, mikä muodostaa oikeuden heikentymisen (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)).

17 — Ks. julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), jonka 42 kohdassa todetaan seuraavaa: ”Århusin yleissopimuksessa kanteen nostamista yleisen edun nimissä koskee tämän yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappale, jota ei ole vielä otettu osaksi unionin oikeutta – – Näin ollen unionin oikeus ei toistaiseksi velvoita jäsenvaltioita sallimaan kanteen nostamista yleisen edun nimissä.”

51. Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohdassa ja direktiivin 2010/75 25 artiklan 1 kohdassa ei rajoiteta perusteita, joihin tällaisen kanteen tueksi voidaan vedota. [18]

iv) Saksan lainsäädäntöön sisältyvä kriteeri, jossa edellytetään kantajan subjektiivisen oikeuden loukkaamista, jotta hänellä olisi oikeus vaatia lainvastaisen toimen kumoamista

– VwGO:n 42 §:n 2 momentti ja VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäinen virke

52. On riidatonta, että Saksan hallinto-oikeudessa rajoitetaan VwGO:n 42 §:n 2 momentin ja VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäinen virkkeen perusteella samanaikaisesti sekä yksityisten nostamien kanteiden tutkittavaksi ottamista että yksityisten oikeutta saada toimi kumottua.

53. VwGO:n 42 §:n 2 momentissa nimittäin asetetaan yksityisten nostamien kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi, että kantaja vetoaa siihen, että sen oikeuksia on loukattu hallintotoimella tai sillä, että hallintotoimen tekemisestä on kieltäydytty. Vaikuttaa siltä, että direktiivin 2011/92 11 artiklassa ja direktiivin 2010/75 25 artiklassa tarkoitetaan nimenomaan tällaista rajoitusta, joten Saksan liittotasavalta on valinnut selvästi jälkimmäisen niistä tutkittavaksi ottamista koskevista edellytyksistä, joita jäsenvaltiot voivat asettaa kanteille näiden artiklojen nojalla.

54. Sitä vastoin VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäinen virke, joka on ainoa käsiteltävässä kanneperusteessa [19] tarkoitettu säännös, koskee yksityisen nostaman kanteen asiasisältöä. Tämän säännöksen mukaan hallintotuomioistuin kumoaa lainvastaisen hallintotoimen vain, jos sillä loukataan kantajan subjektiivisia oikeuksia. Saksan liittotasavalta väittää, että toimen laillisuuteen kohdistuva valvonta edeltää todetuista lainvastaisuuksista aiheutuneiden kantajan oikeuksien loukkausten analyysiä. Se lisää, että toimi kumotaan vain, jos näillä lainvastaisuuksilla loukataan kantajan oikeuksia. [20] Istunnossa, joka pidettiin 12.3.2015, Saksan liittotasavalta lievensi suullista lausumaansa ja selitti, että saksalaiset tuomioistuimet osoittavat tietyissä tapauksissa oikeudellista pragmatismia, eivätkä ne tutki kyseessä olevan hallintotoimen lainvastaisuutta, jos subjektiivisia oikeuksia ei ole loukattu.

55. Tästä seuraa, että VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan hallintotoimen kumoaminen edellyttää sitä, että tuomioistuimen toteama lainvastaisuus on ainakin ”samanaikainen” kantajan subjektiivisten oikeuksien loukkaamisen kanssa. [21] Asia on näin, vaikka kantajan nostama kanne voidaan ottaa tutkittavaksi VwGO:n 42 §:n 2 momentin perusteella.

18 — Ks. tuomio Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, 37 kohta) ja tuomio Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 36 kohta).

19 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 38–41 kohta.

20 — Saksan liittotasavalta toteaa, että ”VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tuomioistuin kumoaa kanteen johdosta hallintotoimen ja tarvittaessa päätöksen silloin, kun hallintotoimi on lainvastainen ja *kun kantajan oikeuksia on tämän vuoksi loukattu*. – – Säännös koskee hetkeä, jona tuomioistuimen on hallintolainkäyttöprosessin yhteydessä kumottava hallintotoimi. Tuomioistuinvalvonta tapahtuu siten kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa tuomioistuin tutkii yksityiskohtaisesti, onko hallintotoimi lainvastainen eli onko siinä tehty jokin oikeudellinen virhe. Toisessa vaiheessa tuomioistuin tutkii, onko ”niillä” eli todetuilla oikeudellisilla virheillä loukattu kantajan ”omia” oikeuksia. Kursivointi tässä. Ks. Saksan liittotasavallan vastinekirjelmän 40 kohta..

21 — Tuomiossa Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712) ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin (Bundesverwaltungsgericht, Saksa) esitti unionin tuomioistuimelle kysymyksiä tämän ”samanaikaisuuden” ja ”rinnakkaisuuden” kriteerin laillisuudesta unionin oikeuden näkökulmasta. Unionin tuomioistuin ei vastannut tähän kysymykseen, vaan se katsoi, ”ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin [ollut] itse esittänyt mitään täsmennyksiä sen tunnusmerkeistä eikä mikään ennakkoratkaisupyynnön perusteluista [mahdollistanut] sitä, että unionin tuomioistuin voisi määrittää, onko kyseisen kriteerin tutkimisesta hyötyä pääasian ratkaisussa” (Ks. 55 kohta).

– Direktiivin 2011/92 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan rikkominen

56. Direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohdasta ja direktiivin 2010/75 25 artiklan 1 kohdasta ilmenee selkeästi, että edellytys siitä, että kantaja vetoaa ”oikeuden heikentymiseen”, liittyy kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin eikä sen asiasisältöön.

57. On syytä palauttaa mieliin, ettei direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohdassa ja direktiivin 2010/75 25 artiklan 1 kohdassa ole mitenkään rajoitettu perusteita, joihin voidaan asiasisällön osalta vedota näiden säännösten nojalla nostetun kanteen tueksi. VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä asetettu oikeutta toimen kumoamiseen koskeva rajoitus johtaa kuitenkin niiden perusteiden rajoittamiseen, joihin yksityiset voivat asiasisällön osalta kanteensa tueksi asianmukaisesti vedota.

58. Kun VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäisellä virkkeellä rajoitetaan yksityisten oikeus saada toimi kumotuksi tapaukseen, jossa saksalainen hallintotuomioistuin on todennut (aiemmin tai samanaikaisesti) kyseisen toimen lainvastaisuuden, sillä luodaan tutkittavaksi ottamista koskevan edellytyksen ohella sellainen lisäeste oikeudelle saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa, josta ei ole säädetty direktiivin 2011/92 11 artiklassa ja direktiivin 2010/75 25 artiklassa ja joka vaarantaa näiden kahden säännöksen tavoitteen ja tehokkuuden merkittävällä tavalla supistamalla tuomioistuinvalvonnan laajuutta ja vähentämällä sen hyödyllisyyttä.

59. Totean tältä osin, että unionin tuomioistuimen siitä, onko yksityisen kannalta hyödyllistä, että toimen ainoastaan todetaan olevan lainvastainen, esittämän kysymyksen jälkeen Saksan liittotasavalta myönsi 12.3.2015 pidetyssä istunnossa, että vaikka Saksan hallintoviranomaiset saattoivat mahdollisesti kumota lainvastaisen toimen, ne eivät olleet velvollisia tekemään niin.

60. Vaikka jokaisen lainvastaisuuden [22] – oli se miten pieni tahansa – ei tarvitse välttämättä johtaa toimen kumoamiseen, sillä, että saksalainen hallintotuomioistuin ainoastaan toteaa toimen lainvastaisuuden, ei ole samaa oikeudellista merkitystä kuin kyseisen toimen kumoamisella.

61. Lisäksi sillä, että yksityisten oikeutta saada lainvastaiseksi todettu toimi kumottua rajoitetaan, vaikeutetaan ympäristönsuojelua; direktiivin 2010/75 johdanto-osan 27 perustelukappaleesta käy selkeästi ilmi, että niillä yleisön jäsenillä, joita asia koskee, olisi oltava ”muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus, joka on riittävä suojelemaan yksilön oikeutta elää terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä”. [23]

62. Katson näin ollen, että ensimmäinen kanneperuste on perusteltu.

63. Tästä seuraa, että koska Saksan liittotasavalta on VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen perusteella rajoittanut yksityisten oikeuden saada toimi kumotuksi tapaukseen, jossa saksalainen hallintotuomioistuin toteaa tai on todennut kyseisen toimen lainvastaisuuden, se ei ole noudattanut direktiivin 2011/95 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

B *Toinen kanneperuste, joka koskee oikeutta saada toimi kumotuksi ainoastaan niissä tapauksissa, joissa ympäristövaikutusten arviointi on laiminlyöty, ja tämän oikeuden rajoittamista niissä tapauksissa, joissa ympäristövaikutusten arviointi on tehty, mutta se on virheellinen (UmwRG:n 4 §:n 1*

22 — Niin menettelyä kuin asiasisältöä koskevan.

23 — Tältä osin yhdyn julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotukseen Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:422, 92–101 kohta), kun hän katsoo, että yksityiselle perusteltavuuden yhteydessä asetettu velvollisuus vedota subjektiiviseen oikeuteen ei ole sopusoinnussa tehokkuusperiaatteen kanssa eikä sillä panna täytäntöön kyseessä olevia unionin oikeuden säännöksiä.

momentti), ja vaatimusta siitä, että menettelyvirheen, päätöksen lopputuloksen ja kantajan aineellisen oikeusaseman heikentymisen väillä on oltava samanaikaisesti syy-yhteys (VwVfG:n 46 § ja VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäinen virke)

64. Tässä kanneperusteessa on kaksi osaa. Niistä ensimmäinen koskee sitä, onko UmwRG:n 4 §:n 1 momentti sopusoinnussa direktiivin 2011/95 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan kanssa, ja toinen sitä, ovatko VwVfG:n 46 § ja VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäinen virke sopusoinnussa näiden artiklojen kanssa.

1. Ensimmäinen osa – Oikeus saada toimi kumotuksi ainoastaan niissä tapauksissa, joissa ympäristövaikutusten arviointi on laiminlyöty, ja tämän oikeuden rajoittaminen niissä tapauksissa, joissa ympäristövaikutusten arviointi on tehty, mutta se on virheellinen (UmwRG:n 4 §:n 1 momentti)

a) Asianosaisten lausumat

65. Komissio väittää, että lupapäätös voidaan UmwRG:n 4 §:n 1 momentin nojalla kumota ilman VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädettyjä lisäedellytyksiä ainoastaan siinä tapauksessa, että ympäristövaikutusten arviointia ei ole tehty. Jos tällainen arviointi sitä vastoin on tehty, mutta se ei vastaa direktiivissä 2011/92 säädettyjä vaatimuksia, arviointia ei tämän kansallisen säännöksen perusteella ole mahdollista riitauttaa. Komissio katsoo, että UmwRG:n 4 §:n 1 momentti ei ole siten sopusoinnussa direktiivin 2011/95 11 artiklan kanssa.

66. Komission mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että erityisesti tilanteessa, jossa asianomaisen säännöksen tarkoituksena on luoda oikeuksia yksityisille, direktiivin täytäntöönpanosäännöksen on oltava riittävän täsmällinen ja selvä, ja niiden, joiden eduista on kysymys, on pystyttävä täysimääräisesti selvittämään oikeutensa ja tarvittaessa vetoamaan niihin kansallisissa tuomioistuimissa.[24] Komissio väittää, että tilanne Saksassa ei ole tämä ja että Saksan liittotasavallan on vilpittömän yhteistyön velvoitteen mukaisesti toteutettava asianmukaiset toimenpiteet tämän aikaansaamiseksi.

67. Saksan liittotasavalta toteaa, että UmwRG:n 4 §:n 1 ja 3 momentissa säännellään vain tapauksia, joissa ympäristövaikutusten arviointia tai ympäristövaikutusten arvioinnin ennakkotutkintaa ei ole tehty lainkaan, ja tapauksia, joissa ympäristövaikutusten arvioinnin ennakkotutkinnassa ei ole noudatettu UVPG:n 3 a §:n neljännen virkkeen mukaisia vaatimuksia.

68. Saksan liittotasavallan mukaan kaikkien muiden menettelyvirheiden – mukaan lukien tapaukset, joissa ympäristövaikutusten arvioinnissa on tehty virheitä – yhteydessä on mahdollista nostaa kanne tuomioistuimessa ja saada oikeus hallintotoimen kumoamiseen VwGO:n 113 §:n 1 kohdan ensimmäisen virkkeen perusteella. Se lisää, että oikeutta kumoamiseen ei ole vain poikkeustapauksissa silloin, kun VwVfG:n 46 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät.

b) Arviointi

69. Vaikka käsiteltävän kanneperusteen ensimmäisen osan yhteenveto, sellaisena kuin se kannekirjelmän vaatimuksista ilmenee, koskee tosiasiassa unionin oikeuden molempia säännöksiä, on kuitenkin todettava, että kanneperusteen tähän osaan liittyvä esitys koskee vain direktiivin 2011/95 11 artiklaa. UmwRG:n 4 §:n 1 momentti koskee lisäksi vain tilannetta, jossa direktiivin 2011/95 tavoitteena oleva ympäristövaikutusten arviointi tai yksittäistapauksessa tehtävä ympäristövaikutusten arviointivelvoitetta koskeva ennakkotutkinta on laiminlyöty. Lisään vielä, että

24 — Tuomio komissio v. Yhdistynyt Kuningaskunta (C-530/11, EU:C:2014:67, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

komissio, jolle istunnossa esitettiin tältä osin kysymyksiä, ei itsekään kyennyt selittämään, mikä direktiivin 2010/75 25 artiklan merkitys tämän kanneperusteen ensimmäisen osan kannalta olisi. Katson siten, että ensimmäinen osa on ymmärrettävä niin, että siinä rajoitutaan yksin ja ainoastaan direktiivin 2011/92 11 artiklaan.

70. Tämä toisen kanneperusteen ensimmäinen osa koskee tapaa, jolla direktiivin 2011/92 11 artikla on saatettu osaksi Saksan oikeusjärjestystä. Kyse on siitä, että UmwRG:n 4 §:n 1 momentin soveltamisala on rajoitettu tapauksiin, joissa ympäristövaikutusten arviointi tai ympäristövaikutusten arviointivelvoitetta koskeva ennakkotutkinta on laiminlyöty.

71. Saksan liittotasavalta mainitsi kansallista oikeutta koskevassa esityksessään, että ”[UmwRG] sisältää säännöksiä, *joissa kyse on* direktiivin [2011/92] 11 artiklan ja direktiivin [2010/75] 25 artiklan *täytäntöönpanosta*”.[25] Se totesi myös, että ”UmwRG:n 4 §:ssä säädetään edellytetyn ympäristövaikutusten arvioinnin tai yksittäistapauksessa tehtävän ympäristövaikutusten arviointivelvoitetta koskevan ennakkotutkinnan laiminlyönnin oikeudellisista seurauksista. Sen 4 §:n 1 ja 3 momentin mukaan tällainen menettelyvirhe johtaa päätöksen kumoamiseen. Lakiin ei sisälly säännöksiä, jotka koskevat muita menettelyvirheitä, esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä virheellisesti, vaan näitä menettelyvirheitä on arvioitava [VwVfG:n] 46 §:n perusteella”.[26]

72. Asiassa, joka johti tuomioon Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 38 kohta), Bundesverwaltungsgericht (Saksa) tiedusteli unionin tuomioistuimelta toisella kysymyksellään, oliko direktiivin 85/337 10 a artiklaa, joka on sisällöltään sama kuin direktiivin 2011/92 11 artikla,[27] ”tulkittava niin, että se on esteenä sille, että jäsenvaltiot rajaavat kyseisen artiklan täytäntöönpanosäännösten soveltamisen vain tilanteeseen, jossa päätöksen laillisuus riitautetaan sen vuoksi, ettei ympäristövaikutusten arviointia ole tehty, laajentamatta sitä koskemaan tilannetta, jossa mainittu arviointi on tehty mutta se on virheellinen”.

73. Julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotuksen Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:422) 63 kohdasta ilmenee Saksan liittotasavallan lausuneen suullisesti, että ”Saksan lainsäädäntö [täytti] jo nämä vaatimukset, koska UmwRG:n 4 §:n 1 momentin rinnalla sovellettavan VwVfG:n 46 §:n mukaan lupapäätöksen kumoamista voidaan vaatia myös virheellisesti toteutetun ympäristövaikutusten arvioinnin perusteella”.

74. Unionin tuomioistuin totesi kuitenkin tässä asiassa antamansa tuomion 37 kohdassa seuraavaa: ”[Direktiivin 85/337 10 a artiklan] kansallisten täytäntöönpanosäännösten soveltaminen ei siis voi rajoittua vain tapaukseen, jossa laillisuuden riitauttaminen perustuu siihen, ettei ympäristövaikutusten arviointia ole tehty. Mainitun soveltamisen sulkeminen pois tilanteessa, jossa ympäristövaikutusten arviointi on tehty mutta siinä on ehkä vakaviakin virheitä, veisi yleisön osallistumista koskevilta direktiivin 85/337 säännöksiltä keskeisiltä osin niiden tehokkaan vaikutuksen. Mainitunlainen poissulkeminen olisi näin ollen sen mainitun direktiivin 10 a artiklassa tarkoitetun tavoitteen vastaista, jonka mukaan tarkoituksena on taata laaja mahdollisuus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa.”

75. Tuomiosta Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 32 kohta) ilmenee siten selvästi, että unionin tuomioistuimen mukaan direktiivin 85/337 10 a artiklan (ja siten direktiivin 2011/92 11 artiklan) puutteellista täytäntöönpanoa UmwRG:n 4 §:n 1 momentilla ei Saksan lainsäädännössä ole korjattu tai parannettu.

25 — Kursivointi tässä. Ks. vastinekirjelmän 6 kohta.

26 — Ks. vastinekirjelmän 8 kohta.

27 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 10 kohta.

76. Koska en näe mitään syytä kyseenalaistaa tätä oikeuskäytäntöä, katson, että toisen kanneperusteen ensimmäinen osa on perusteltu. [28]

77. Tästä seuraa, että koska Saksan liittotasavalta on silloin, kun kyse on päätösten kumoamista menettelyvirheiden perusteella, rajoittanut UmwRG:n 4 §:n 1 momentin soveltamisalan tapauksiin, joissa pakollista ympäristövaikutusten arviointia tai pakollista ennakkotutkintaa ei ole tehty lainkaan, se ei ole noudattanut direktiivin 2011/95 11 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

2. Toinen osa: Vaatimus syy-yhteydestä ja vaikuttamisesta aineelliseen oikeusasemaan

a) Asianosaisten lausumat

78. Komissio väittää, että VwVfG:n 46 §:n soveltamista koskevan vakiintuneen Saksan oikeuskäytännön mukaan se, että yksityinen riitauttaa ympäristövaikutusten arviointiin liittyvän menettelyvirheen, voi johtaa kyseisen päätöksen kumoamiseen vain, jos on olemassa konkreettinen mahdollisuus, että päätös olisi ollut ilman tätä virhettä erilainen (syy-yhteyttä koskeva vaatimus).

79. Lisäksi kantajan asiana on yleensä osoittaa mahdollisen syy-yhteyden olemassaolo.

80. Komissio toteaa, että direktiiviä 2011/92 sovellettaessa päätöksentekomenettelyn lopputulos ei ole kaikkein tärkein näkökohta. Sen mukaan direktiivillä 2011/92 on taattava ennen muuta, että hankkeen, jolla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, kaikki niin suorat kuin epäsuoratkin vaikutukset tutkitaan, että yleisölle ilmoitetaan suunnitellusta hankkeesta ja että päätöksentekomenettelyyn on mahdollista osallistua. Menettelysääntöjen noudattamisen valvonnalla on mainitulla alalla siis erityisen suuri merkitys. Kansallisessa lainsäädännössä pitäisi siten säätää, että päätös kumotaan siinä tapauksessa, että menettelyä koskevien vaatimusten soveltamisessa on tehty vakava virhe, ilman että kantajan olisi osoitettava syy-yhteys päätöksen lopputulokseen. Ainakin tiedonsaantioikeuden ja yleisön osallistumisoikeuden loukkaamista olisi direktiivin 2011/92 yhteydessä pidettävä vakavina menettelyvirheinä.

81. Komission mukaan tuomiosta Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 52 kohta) ilmenee, että todistustaakan jakaminen ja tuomioistuinvalvonta eivät täytä Saksassa direktiivissä 2011/92 asetettuja kriteereitä. Se toteaa myös, että Århusin yleissopimuksen määräysten noudattamista tarkasteleva komitea on tästä samaa mieltä siltä osin kuin kyse on vastaavista yleissopimuksen määräyksistä. [29]

82. Komissio väittää myös, että VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäistä osaa koskevan Saksan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ympäristövaikutusten arviointia koskevaan päätöksen liittyvä menettelyvirhe voi johtaa kyseisen päätöksen kumoamiseen vain, jos menettelyvirheellä loukataan kantajan subjektiivista oikeutta. Komission mukaan tällä ehdolla rikotaan direktiivin 2011/92 11 artiklaa. Komissio katsoo, että jos kanteen tutkittavaksi ottamista koskevat edellytykset täyttyvät, tuomioistuin ei voi jättää menettelyvirheitä huomiotta, vaikka niillä ei loukattaisi kantajan subjektiivista oikeutta.

28 — Tämä toisen kanneperusteen ensimmäinen osa liittyy loogisesti ensimmäiseen kanneperusteeseen. Direktiivin 85/337 10 a artiklaa (ja siten direktiivin 2011/92 11 artiklaa) ei voida panna täytäntöön asianmukaisesti UmwRG:n 4 §:n 1 momentilla, koska sitä ei sovelleta niissä tapauksissa, että ympäristövaikutusten arviointi on tehty virheellisesti, vaan näitä tapauksia koskee sitä vastoin VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäinen virke, joka oli kohteena ensimmäisessä kanneperusteessa, jonka osalta ehdotin, että unionin tuomioistuin toteaisi sen perustelluksi.

29 — Komitea esittää 20.12.2013 päivätyn kertomuksensa 83 kohdassa tältä osin seuraavaa: ”Näin ollen se, että yleisölle annetaan oikeus riitauttaa yleissopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvien päätösten laillisuus menettelyjen osalta teoriassa, vaikka käytännössä tuomioistuimet jättävät systemaattisesti nämä kanteet tutkimatta tai hylkäävät ne perusteettomina sen vuoksi, että väitetyt menettelyvirheet eivät ole päätöksen kannalta merkittäviä (eli päätös ei olisi ollut erilainen, jos virhettä ei olisi tehty), ei ole sopusoinnussa yleissopimuksen kanssa.”

83. Saksan liittotasavalta väittää sitä vastoin, että VwVfG:n 46 § on sopusoinnussa direktiivin 2011/92 11 artiklan kanssa. Syy-yhteyttä koskevalla vaatimuksella ei lähtökohtaisesti ole vaikutusta viimeksi mainitun säännöksen tavoitteiden toteutumiseen. VwVfG:n 46 §:ää sovelletaan lisäksi vain siinä tapauksessa, että menettelysäännösten rikkominen ei kuulu UmwRG:n 4 §:n 1 ja 3 momentin soveltamisalaan.

84. Se toteaa myös, että VwVfG:n 46 § on muotoiltu puolustautumissäännökseksi, jonka avulla viranomaiset voivat puolustautua hallintotoimen kumoamista koskevaa oikeutta vastaan. Koska kyse on puolustautumissäännöksestä, tuomioistuin tarkastelee VwVfG:n 46 §:ää kanteen perusteltavuuden tutkinnan yhteydessä.

85. Saksan liittotasavalta väittää, että siihen, että ympäristövaikutusten arviointi on tehty virheellisesti, on mahdollista vedota VwVfG:n 46 §:n perusteella aina ja että tämä johtaa aina siihen, että kantaja saa oikeuden päätöksen kumoamiseen, jos menettelyvirhe ei ole päätöksen lopputuloksen kannalta ilmeisesti vailla merkitystä. Samoin kuin unionin tuomioistuin tuomiossa Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 49 kohta) totesi, se katsoo, että sillä, että tutkinnan laajuutta menettelyvirheiden yhteydessä rajoitetaan varovasti, ei vaaranneta ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin tavoitteiden toteutumista, kun kyse on virheistä, joista ei välttämättä aiheudu päätökseen vaikuttavia seurauksia.

86. Saksan liittotasavalta katsoo lopuksi, että sitä, että kantajan asiana on näyttää toteen se, että hänen oikeuttaan on loukattu, koskevalla oletuksella ei puolestaan ole merkitystä voimassa oleva oikeudellinen tilanne huomioon ottaen.

87. Se toteaa kuitenkin, että UmwRG:n tarkistamisen yhteydessä suunnitellaan sellaisen säännöksen antamista, jolla selvennettäisiin direktiivin 2011/92 11 artiklan täytäntöönpanoa.

b) Arviointi

88. Aivan aluksi on syytä panna merkille, että komission väitteet koskevat VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen ja VwVfG:n 46 §:n soveltamista menettelyvirheisiin.

89. On riidatonta, että UmwRG:n 4 §:n 1 momentti koskee ainoastaan ympäristövaikutusten arvioinnin tai yksittäistapauksessa tehtävän ympäristövaikutusten arviointivelvoitetta koskevan ennakkotutkinnan laiminlyöntiä mutta se ei koske niiden toteuttamista virheellisesti tai sääntöjenvastaisesti. Viimeksi mainitussa tapauksessa riidanalainen päätös kumotaan vain, jos menettelyvirhe täyttää VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaisesti kantajan subjektiivisen oikeuden loukkaamista koskevan edellytyksen ja VwVfG:n 46 §:ssä asetetut edellytykset.

90. Ensimmäisen kanneperusteen osalta esittämäni ratkaisuehdotuksen mukaisesti katson, että kun kyse on ympäristövaikutusten arvioinnin tai yksittäistapauksessa tehtävän ympäristövaikutusten arviointivelvoitetta koskevan ennakkotutkinnan tekemisestä virheellisesti, VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä asetetuilla rajoituksilla oikeudelle saada riidanalainen päätös kumotuksi rikotaan direktiivin 2011/92 11 artiklaa.

91. Saksan liittotasavallan menettelyvirheitä koskevan VwVfG:n 46 §:n osalta esittämistä huomautuksista ja jopa tämän säännöksen sanamuodosta ilmenee selvästi, että siinä asetetaan kriteeri, joka koskee syy-yhteyttä menettelyvirheen, johon on vedottu, ja riitautetun lopullisen päätöksen sisällön välillä (jäljempänä syy-yhteyttä koskeva kriteeri). [30]

30 — VwVfG:n 46 §:n sanamuodosta käy ilmi, että tässä säännöksessä tarkoitetaan vain ”relatiivisiksi” kutsuttuja menettelyvirheitä eli virheitä, jotka rasittavat tointa, joka ei VwVfG:n 44 §:n perusteella (”absoluuttisiksi” kutsutut virheet) ole ”mitätön”.

92. Unionin tuomioistuin totesi tuomion Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712) 47 ja 48 kohdassa, että unionin lainsäätäjällä ei ”ole ollut aikomusta sitoa mahdollisuutta vedota menettelyvirheeseen siihen edellytykseen, että virheellä on vaikutusta riidanalaisen lopullisen päätöksen sisältöön. Muutoinkin on todettava, että koska kyseisen direktiivin tavoitteena on muun muassa antaa menettelylliset takeet, jotka mahdollistavat erityisesti sen, että yleisö saa paremmin tietoa ja voi paremmin osallistua sellaisten julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointiin, joilla saattaa olla huomattava vaikutus kyseiseen ympäristöön, menettelysääntöjen noudattamisen valvonnalla on mainitulla alalla erityisen suuri merkitys. Sen tavoitteen, jonka mukaan yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa, mukaisesti yleisön on siis voitava lähtökohtaisesti vedota mainitussa direktiivissä tarkoitettujen päätösten laillisuuden riitauttamiseksi nostamansa kanteen tueksi mihin hyvänsä menettelyvirheeseen”.

93. Tästä seuraa, että direktiivin 2011/92 11 artiklan nojalla syy-yhteyttä koskeva vaatimus on lähtökohtaisesti poissuljettu.

94. Unionin tuomioistuin kuitenkin lievensi tätä arviota saman tuomion 49 kohdassa ja katsoi, että kaikilla menettelyvirheillä ei välttämättä ole vaikutusta riidanalaisen lopullisen päätöksen sisältöön ja että niiden ei siinä tapauksessa voida katsoa loukkaavan oikeutta. Jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan näin ollen säätää siitä, että kannetta ei oteta tutkittavaksi.

95. Tätä lievennystä on nähdäkseni sovellettava paitsi siihen, otetaanko kanne tutkittavaksi, myös siihen, onko kanne perusteltu, edellyttäen kuitenkin, että kyseessä oleva menettelyvirhe on hyvin pieni ja että sillä ei siten ole kielteistä vaikutusta sen osalta, että ”yleisö saa paremmin tietoa ja voi paremmin osallistua julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointiin”.

96. Koska tietojen parempaa saamista ja yleisön parempaa osallistumista koskeva oikeus on aivan ilmeisesti eräs direktiivin 2011/92[31] kulmakivistä ja vieläpä sen 11 artiklan raison d’être, yhdyn julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotukseen Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:422, 106 kohta), kun hän toteaa, että erityisen tärkeiden menettelysääntöjen osalta on tältä osin kokonaan luovuttava vaatimuksesta, jonka mukaan sääntöjenvastaisuudella on oltava syy-yhteys hallinnollisen menettelyn lopputulokseen.

97. On kuitenkin todettava, että VwVfG:n 44 §:ssä[32] ja UmwRG:n 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja virheitä lukuun ottamatta Saksan lainsäädännössä vaaditaan kaikissa tapauksissa – eli myös niiden menettelyvirheiden yhteydessä, jotka liittyvät tietojen antamiseen yleisölle ja yleisön osallistumiseen – VwVfG:n 46 §:n perusteella, että virheen, johon on vedottu, ja riidanalaisen lopullisen päätöksen sisällön välillä on oltava syy-yhteys, jotta päätös voidaan saada kumottua.

98. Todistustaakkaa koskevasta kysymyksestä riippumatta katson tältä osin, että tämä VwVfG:n 46 §:ään perustuva vaatimus tekee yksityisten oikeuden nostaa kanne ja saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa käyttämisestä suhteettoman vaikeaa ja että sillä rikotaan siten direktiivin 2011/92 11 artiklaa ja direktiivin 2010/75 25 artiklaa.

99. Unionin tuomioistuin totesi joka tapauksessa todistustaakkaa koskevan kysymyksen osalta tuomion Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712) 52 kohdassa, että Saksassa ”oikeuden heikentymisen osoittamiseksi kantajan on yleensä perusteltava se, että käsiteltävän asian olosuhteiden vuoksi on mahdollista, että riidanalainen päätös olisi ollut erilainen ilman menettelyvirhettä, johon on vedottu.

31 — Ja direktiivin 2010/75.

32 — VwVfG:n 44 §:n sanamuodosta ilmenee, että se koskee ainoastaan ”erityisen vakavia” virheitä. Lisäksi VwVfG:n 44 §:n 2 momentissa mainitut virheet eivät ole todellisuudessa siihen, että yleisö saa paremmin tietoa ja voi paremmin osallistua julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointiin, liittyviä virheitä.

Mainittu kantajalle asetettu käännetty todistustaakka syy-yhteyttä koskevaa kriteeriä sovellettaessa on kuitenkin omiaan tekemään direktiivillä 85/337 hänelle annettujen oikeuksien käyttämisestä suhteettoman vaikeaa, kun otetaan huomioon muun muassa kyseessä olevien menettelyjen monitahoisuus ja ympäristövaikutusten arvioinnin teknisyys”.

100. Totean, että Saksan liittotasavalta aikoo lisäksi antaa syy-yhteyttä koskevan kriteerin osalta selventävän, todistustaakkaa koskevan säännöksen. [33]

101. Tästä seuraa, että koska Saksan liittotasavalta on VwVfG:n 46 §:ssä asettanut edellytykseksi sille, että päätös voidaan kumota, syy-yhteyden menettelyvirheiden, jotka liittyvät tietojen antamiseen yleisölle ja yleisön osallistumiseen, ja riidanalaisen lopullisen päätöksen sisällön välillä, se ei ole noudattanut direktiivin 2011/95 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

C *Kolmas kanneperuste, joka koskee kieltoa esittää huomautuksia (UmwRG:n 2 §:n 3 momentti ja VwVfG:n 73 §:n 4 momentti)*

1. Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

102. Komissio katsoo, että kanteen nostamista koskevan oikeuden rajoittaminen UmwRG:n 2 §:n 3 momentissa ja VwVfG:n 73 §:n 4 momentissa sekä saksalaisessa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla hallinnollisen menettelyn aikana esitettyihin huomauksiin on ristiriidassa direktiivin 2011/95 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan kanssa. Se katsoo, että näillä poissulkemissäännöillä monimutkaistetaan suhteettomasti yleisön, jota asia koskee, oikeutta riitauttaa päätösten lainmukaisuus, asetetaan esteitä direktiivien 2011/92 ja 2010/75 sekä Århusin yleissopimuksen edellyttämälle laajalle oikeudelle saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa ja rajoitetaan yleisön, jota asia koskee, tehokasta oikeussuojaa.

103. Komissio korostaa, että tuomioistuinmenettely on itsenäinen menettely, jonka yhteydessä on oltava mahdollista tutkia päätöksen lainmukaisuus sekä menettelyn että asiasisällön osalta kokonaisuudessaan, ja että kanneperusteita, jotka täyttävät tutkittavaksi ottamisen edellytykset, ei voida rajoittaa vain sellaisiin perusteisiin, jotka on jo esitetty siinä lyhyessä määräajassa, joka huomautusten esittämiselle hallinnollisessa menettelyssä on asetettu.

104. Komissio ei yhdy Saksan liittotasavallan näkemykseen siitä, että tiettyjen huomautusten poissulkemista koskevat saksalaiset säännökset olisivat oikeusvarmuuden ja menettelyjen tehokkuuden vuoksi välttämättömiä. Komission mielestä hallintoviranomaisten päätösten oikeusteitse riitauttamiselle asetettavat preklusiiviset määräajat ovat riittäviä oikeusvarmuuden ja menettelyjen tehokkuuden takaamiseksi.

105. Saksan liittotasavalta katsoo, että UmwRG:n 2 §:n 3 momentin ja VwVfG:n 73 §:n 4 momentin säännökset ovat sopusoinnussa direktiivin 2011/95 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan kanssa.

106. Saksan liittotasavalta väittää vastaavan kaltaisten säännösten, joilla huomautusten esittäminen kielletään, olevan erottamaton osa kansallista oikeusjärjestystä. Se katsoo, että direktiivin 2011/95 11 artiklassa ja direktiivin 2010/75 25 artiklassa sallitaan se, että jäsenvaltiot säilyttävät tarkastelun kohteena olevalla alalla kansalliseen tuomioistuinjärjestelmäänsä kuuluvat välineet.

33 — Ks. vastinekirjelmän 69 kohta.

107. Saksan liittotasavallan mukaan prekluusio perustuu ajatukselle vanhentumisesta, ja sillä pyritään ennen kaikkea huolehtimaan siitä, että hankkeeseen kohdistuvia ristiriitaisia intressejä kyetään hallintomenettelyn varhaisessa vaiheessa mahdollisuuksien mukaan sovittelemaan. Prekluusiosäännöillä on siten erityistä merkitystä yhtäältä hankkeen toteuttajan suojatun oikeuspiirin ja toisaalta ulkopuolisten, joita mainittu hanke mahdollisesti koskee, välisten multipolaaristen oikeussuhteiden yhteydessä.

108. Saksan liittotasavalta katsoo, ettei prekluusio tee tätä valvontaa vaikeammaksi tai mahdottomaksi, vaan sillä päinvastoin taataan se, että tuomioistuinvalvonnan alaiseksi saatetaan tosiseikat, jotka on selvitetty mahdollisimman perusteellisesti, jotka kattavat kaikki merkitykselliset näkökohdat ja joita on tutkittu yksityiskohtaisesti. Se toteaa, että prekluusio koskee vain sellaisia seikkoja, joihin kantaja on jättänyt vetoamatta hallintomenettelyssä moitittavalla tavalla.

109. Itävallan tasavalta on sitä mieltä, että konkreettisten kanneoikeuden rajoittamista koskevien säännösten antaminen on osa kansallisen prosessin järjestämistä. Se kuuluu siten jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden piirin joka tilanteessa.

110. Itävallan tasavallan mukaan Itävallan ja Saksan hallinto-oikeuden sekä ympäristövaikutusten arviointia koskevien menettelyjen perusperiaate on se, että henkilöt voivat vedota oikeuksiinsa hallintomenettelyssä vain siltä osin kuin he osallistuvat tähän menettelyyn.

111. Itävallan tasavalta toteaa, että poissulkemissääntö on tärkeä väline, jolla voidaan taata nopea ja tehokas hallintomenettely. Se katsoo, että menettelyssä tehtävää päätöstä olisi muussa tapauksessa mahdollista viivästyttää omavaltaisesti vetoamalla uusiin huomautuksiin, jotka koskevat täysin uusia seikkoja tai joita esittävät henkilöt, jotka eivät ole siihen mennessä osallistuneen menettelyyn. Tämä olisi täysin ristiriidassa oikeusvarmuuden kanssa yleisesti sekä erityisesti hankkeen toteuttajan intressin kanssa saada päätös kohtuullisessa ajassa.

2. Arviointi

112. Jäsenvaltiolla on toki menettelyllisen itsemääräämisoikeuden perusteella harkintavaltaa direktiivin 2011/95 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan täytäntöönpanossa edellyttäen, että vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta noudatetaan. [34]

113. On kuitenkin syytä palauttaa mieliin, että näiden artiklojen mukaan on oltava mahdollisuus riitauttaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä yleisön osallistumista koskevien direktiivin 2011/92 tai direktiivin 2010/75 24 artiklan säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisältö taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus ilman, että perusteita, joihin kanteen tueksi voidaan vedota, mitenkään rajoitetaan. [35]

114. UmwRG:n 2 §:n 3 momentissa ja VwVfG:n 73 §:n 4 momentissa kuitenkin rajoitetaan selvästi niitä perusteita, joihin kantaja voi tuomioistuimessa nostamansa kanteen tueksi vedota.

115. Vaikka direktiivin 2011/92 11 artiklan 4 kohdassa ja direktiivin 2010/75 25 artiklan 4 kohdassa ei suljeta pois mahdollisuutta, että hallintoviranomainen alustavasti tutkii asian, eivätkä ne vaikuta vaatimukseen, jonka mukaan hallinnolliset muutoksenhakumenettelyt on saatettava loppuun ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimessa tutkittavaksi, silloin kun kansallisessa lainsäädännössä on tällainen vaatimus, näissä säännöksissä ei suinkaan sallita sitä, että perusteita, joihin kantaja voi tuomioistuimessa myöhemmin nostamansa kanteen tueksi vedota, rajoitetaan.

34 — Ks. vastaavasti tuomio Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 30 kohta).

35 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 44 kohta.

116. Komission huomautusten mukaisesti on siten todettava, että tuomioistuimissa nostettavat kanteet ovat itsenäisiä ja hallintomenettelystä ja hallinnollisista muutoksenhakukeinoista erillisiä.

117. Katson siten, että kyseessä olevilla kansallisilla säännöksillä asetetaan oikeudelle saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa lisäeste, josta ei ole säädetty direktiivin 2011/92 11 artiklassa ja direktiivin 2010/75 25 artiklassa.

118. Tätä lisäestettä ei nähdäkseni voida perustella oikeusvarmuuteen liittyvillä seikoilla, vaan hallintoviranomaisten päätösten oikeusteitse riitauttamiselle asetettavat preklusiiviset määräajat ovat tältä osin riittävät.

119. Hallintomenettelyjen tehokkuutta koskevien väitteiden osalta on todettava, että vaikka olisikin totta, että mahdollisuus esittää tuomioistuimessa nostettavan kanteen yhteydessä ”huomautuksia” ensimmäistä kertaa voi osoittautua ”ongelmalliseksi”, riittää, kun palautetaan mieliin, että direktiivin 2011/92 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan tavoitteena on juuri taata laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa. Unionin lainsäätäjä on antanut tälle tavoitteelle selvästi etusijan suhteessa hallintomenettelyjen tehokkuuteen, jotta ympäristön laadun säilyttämistä, suojelua ja parantamista sekä ihmisten terveyden suojelua edistettäisiin. [36]

120. Tästä seuraa, että koska Saksan liittotasavalta on rajoittanut UmwRG:n 2 §:n 3 momentissa ja VwVfG:n 73 §:n 4 momentissa asiavaltuuden ja tuomioistuinvalvonnan laajuuden ainoastaan huomautuksiin, jotka on jo esitetty säädetyssä määräajassa hallintomenettelyssä, jossa päätös tehtiin, se ei ole noudattanut direktiivin 2011/92 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

D *Neljäs ja viides kanneperuste, jotka koskevat direktiivin 2011/95 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan ajalliselle soveltamiselle asetettuja rajoituksia*

1. Asianosaisten lausumat

a) Neljäs kanneperuste

121. Komissio muistuttaa, että UmwRG:n 2 §:n 1 momentin alkuperäinen versio ei ollut sopusoinnussa direktiivin 2011/95 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan kanssa, koska tässä versiossa muun muassa ympäristöjärjestöjen asiavaltuus rajoitettiin ainoastaan säännöksiin, joilla annettiin oikeuksia yksityisille. Se toteaa, että tuomion Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) antamisen jälkeen Bundestag hyväksyi 8.11.2012 UmwRG:tä koskevan muutoksen, joka tuli voimaan 29.1.2013 ja jolla UmwRG:n 2 §:n 1 momentista poistettiin sanat ”perustetaan oikeuksia yksityisille” , jotta siihen saakka voimassa ollut oikeudenloukkaus saatiin korjattua.

122. Komissio katsoo kuitenkin, että UmwRG:n uusi versio on ajallisen soveltamisen osalta vain rajoitetusti pätevä, sillä UmwRG:n 5 §:n 4 momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna, säädetään, että ainoastaan sellaiset menettelyt, jotka olivat vireillä 12.5.2011 (tuomion Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) julistamispäivä) tai aloitettiin tämän ajankohdan jälkeen mutta joita ei ollut saatettu lainvoimaisesti päätökseen 29.1.2013 mennessä (UmwRG:n muutetun version voimaantulon ajankohta), saatetaan päätökseen UmwRG:n uusien säännösten mukaisesti.

36 — Ks. vastaavasti tuomio Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 27–29 kohta).

123. Komission mukaan 25.6.2005 jälkeen aloitetuissa ja ennen 12.5.2011 päätökseen saatetuissa menettelyissä ympäristöyhdistysten asiavaltuus on edelleen rajoitettu vain niihin säännöksiin, joilla annetaan oikeuksia yksityisille. Se katsoo, että kun otetaan huomioon Saksan hallinto-oikeudessa edellytetty rinnakkaisuus kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten ja tuomioistuinvalvonnan laajuuden välillä asiakysymystä tutkittaessa, tällä ajallisen soveltamisen rajoittamisella on vaikutusta myös tuomioistuinvalvonnan laajuuteen.

124. Komission mukaan ympäristöjärjestöjen nostamia kanteita koskevaa unionin oikeuden vastaista oikeustilaa jatketaan UmwRG:n 5 §:n 4 momentin siirtymäsäännöksellä, koska siinä suljetaan kyseisten kanteiden yhteydessä edelleen laajasti pois menettelysääntöjen noudattamisen valvonta. Se katsoo siten ratione temporis, että UmwRG:n 5 §:n 1 ja 4 momentin ja 2 §:n 5 momentin siirtymäsäännösten perusteella poissuljetut menettelyt huomioon ottaen tällä säännöksellä rikotaan direktiivin 2011/95 11 artiklaa ja direktiivin 2010/75 25 artiklaa.

125. Saksan liittotasavalta väittää, että UmwRG:n 5 §:n 4 momentti on luonteeltaan pelkästään toteava ja että sillä ei ole mitään normatiivista merkitystä. Sen tavoitteena on ainoastaan helpottaa UmwRG:n soveltamista elimessä, jonka on sovellettava sitä. UmwRG:n 5 §:n 4 momentin mukaan muutoksenhakumenettelyt, joita ei ollut saatettu vielä lainvoimaisesti päätökseen, oli saatettava päätökseen UmwRG:n 29.1.2013 alkaen voimassa olleiden uusien säännösten mukaisesti. Lainsäädännön muutoksella ei sitä vastoin ole ollut mitään vaikutusta muutoksenhakumenettelyihin, jotka oli saatettu lainvoimaisesti päätökseen ennen tuomion Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) antamista. Se katsoo, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön[37] perusteella näitä menettelyjä ei tarvitse tarkastella uudelleen.

b) Viides kanneperuste

126. Komissio väittää, että sillä, että ennen 25.6.2005 aloitetut hallintomenettelyt suljetaan UmwRG:n 5 §:n 1 momentin ensimmäisessä kohdassa ja 4 momentissa pois, rikotaan direktiivin 2011/95 11 artiklaa ja direktiivin 2010/75 25 artiklaa. Se toteaa, että unionin tuomioistuin vahvisti tämän rikkomisen tuomion Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712) 30 kohdassa. Se katsoo myös, että UmwRG:n 5 §:n 1 momentin toisella kohdalla, jolla UmwRG:n soveltamisalan ulkopuolelle jätetään päätökset, joista oli tullut lainvoimaisia ennen 15.12.2006 (UmwRG:n voimaantulon ajankohta), rikotaan direktiivin 2011/95 11 artiklaa ja direktiivin 2010/75 25 artiklaa.

127. Saksan liittotasavalta ilmoittaa valmistelevansa UmwRG:n muutosta, jolla pannaan täytäntöön tuomion Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712) 31 kohta, jossa unionin tuomioistuin katsoi, että direktiivin 2011/95 11 artiklan mukaan ennen 25.6.2005 aloitettuja menettelyjä ei voida jättää UmwRG:n soveltamisalan ulkopuolelle. Saksan liittotasavalta toteaa UmwRG:n 5 §:n 1 momentin toisen kohdan osalta, että tässä säännöksessä jätetään oikeusvoiman periaatteen mukaisesti sen soveltamisalan ulkopuolelle menettelyt, jotka olivat tulleet lainvoimaisiksi sen voimaantulon hetkellä. Se katsoo, että sekä lainsäädännön ja oikeussuhteiden vakauden että hyvän oikeudenkäytön takaamiseksi on tärkeää, että tuomioistuinten tuomioita, jotka ovat tulleet lopullisiksi sen jälkeen, kun käytettävissä olevat muutoksenhakukeinot on käytetty loppuun tai näille muutoksenhakukeinoille säädetyt määräajat ovat kuluneet umpeen, ei enää voida riitauttaa. Saksan liittotasavallan mukaan jäsenvaltio ei

37 — Ks. tuomio Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); tuomio Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178) ja tuomio Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

ole velvollinen tutkimaan uudelleen oikeusvoimaiseksi tullutta tuomioistuinratkaisua ja kumoamaan sitä, jos se näyttää olevan ristiriidassa unionin oikeuden kanssa.[38] Se katsoo asian olevan näin myös niiden päätökseen saatettujen hallintomenettelyjen osalta, joissa on tehty päätös, johon ei ole edes haettu muutosta, ja jotka näin ollen ovat tulleet lainvoimaisiksi ja joita ei siis voida enää riitauttaa.

2. Arviointi

a) Alustavat huomautukset

128. Direktiivin 2011/95 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan säännösten täytäntöönpanolle asetettu määräaika vahvistettiin päättymään 25.6.2005.

129. Unionin tuomioistuimen hallussa olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee kuitenkin selvästi, että UmwRG:hen, jolla nämä säännökset on Saksan lainsäädännössä pantu täytäntöön, sisältyy useita säännöksiä, eli UmwRG:n 5 §:n 1 momentin ensimmäinen ja toinen kohta ja 5 §:n 4 momentti, joilla on tavalla tai toisella rajoitettu tämän lain soveltamista 25.6.2005 jälkeisenä aikana.

130. Perustellakseen näitä rajoituksia Saksan liittotasavalta vetoaa oikeusvoiman periaatteeseen.

131. Vaikka on totta, että oikeusvoiman periaatteella on olennainen merkitys niin unionin oikeusjärjestyksessä kuin kansallisissa oikeusjärjestyksissä, jäsenvaltio ei voi vedota sisäisiin ongelmiinsa tai oman kansallisen oikeusjärjestyksenä, edes perustuslakinsa säännöksiin perustellakseen sitä, miksi se ei ole noudattanut unionin direktiiveistä johtuvia velvoitteita ja määräaikoja.[39]

132. Sekä oikeusrauhan ja oikeussuhteiden vakauden että hyvän lainkäytön varmistamiseksi on tosin tärkeää, että käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen käytön tai näitä oikeussuojakeinoja varten säädettyjen määräaikojen päättymisen jälkeen lainvoimaisiksi tulleita tuomioistuinten ratkaisuja ei voida enää saattaa kyseenalaisiksi. Näin ollen unionin oikeudessa ei edellytetä, että kansallisen tuomioistuimen olisi jätettävä soveltamatta kansallisia menettelysääntöjä, joiden perusteella tuomioistuinratkaisu on oikeusvoimainen, vaikka siten olisi mahdollista lopettaa unionin oikeuden vastainen kansallinen tilanne.[40]

133. Se jälkeen, kun unionin tuomioistuin on todennut SEUT 258 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, että unionin oikeuden säännöstä tai määräystä on rikottu (ainoa unionin tuomioistuimelle tässä artiklassa annettu tehtävä), tämä jäsenvaltio on kuitenkin SEUT 260 artiklan 1 kohdan nojalla velvollinen toteuttamaan unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet, ja SEUT 258 artiklan nojalla annetun tuomion kohteena ei ole se, mitä toimenpiteitä tuomion, jossa todetaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, täytäntöönpano edellyttää.[41]

134. Vaikka olisikin osoitettu, että UmwRG:n 5 §:n 1 momentin toiseen kohtaan ja UmwRG:n 5 §:n 4 momenttiin perustuvat ajallisen soveltamisen rajoitukset olivat välttämättömiä oikeusvoiman periaatteen noudattamiseksi ja siten analogisesti lainvoimaisiksi tulleiden hallintomenettelyjen vakauden varmistamiseksi – mihin Saksan liittotasavalta vetoaa –, tämä seikka kuuluu joka tapauksessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteavan tuomion täytäntöönpanoon tarpeen mukaan, eikä sillä voi käsiteltävien kanneperusteiden yhteydessä olla vaikutusta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan toteamukseen.

38 — Ks. tuomio Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); tuomio Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178) ja tuomio Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

39 — Tuomio komissio v. Italia (C-100/77, EU:C:1978:78, 21 kohta).

40 — Tuomio Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, 58 ja 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Unkari (C-288/12, EU:C:2014:237, 33 ja 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

135. Näiden huomautusten jälkeen tarkastelen aluksi viidettä kanneperustetta.

b) Viides kanneperuste, joka koskee yleisesti ajallisen soveltamisen lykkäämistä

136. Unionin tuomioistuin totesi tuomion Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712) 31 kohdassa seuraavaa: ”Direktiiviä 2003/35, jolla direktiiviin 85/337 on lisätty 10 a artikla, on tulkittava niin, että kun siinä säädetään, että mainittu direktiivi on pantava täytäntöön viimeistään 25.6.2005, kyseisen artiklan täytäntöön panemiseksi annettuja kansallisen oikeuden säännöksiä on sovellettava myös *ennen* 25.6.2005 aloitettuihin hallinnollisiin lupamenettelyihin *silloin, kun ne ovat johtaneet luvan myöntämiseen kyseisen päivän jälkeen* ..” [42]

137. UmwRG:n 5 §:n 1 momentin ensimmäisessä kohdassa säädetään kuitenkin, että kyseistä lakia sovelletaan vain hallintomenettelyihin, jotka on aloitettu tai jotka olisi pitänyt aloittaa 25.6.2005 *jälkeen*.

138. Katson näin ollen, että koska Saksan liittotasavalta on jättänyt UmwRG:n 5 §:n 1 momentin ensimmäisellä kohdalla kyseisen lain soveltamisalan ulkopuolelle kaikki ennen 25.6.2005 aloitetut hallintomenettelyt ja myös ne, jotka ovat johtaneet luvan myöntämiseen kyseisen ajankohdan jälkeen, se ei ole noudattanut direktiivin 2011/95 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

139. UmwRG:n 5 §:n 1 momentin toisessa kohdassa säädetään lisäksi, ettei ensimmäistä kohtaa sovelleta hallintomenettelyihin, jotka ovat tulleet lainvoimaisiksi ennen 15.12.2006, jolloin UmwRG tuli voimaan.

140. Tästä seuraa, että kyseisellä kansallisen oikeuden säännöksellä suljetaan UmwRG:n soveltamisalan ulkopuolelle hallintomenettelyt, jotka ovat johtaneet luvan myöntämiseen 25.6.2005 (täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymisajankohta) ja 15.12.2006 välisenä aikana.

141. Katson näin ollen, että koska Saksan liittotasavalta on jättänyt UmwRG:n 5 §:n 1 momentin toisella kohdalla UmwRG:n soveltamisalan ulkopuolelle hallintomenettelyt, jotka ovat tulleet lainvoimaisiksi ennen 15.12.2006, se ei ole noudattanut direktiivin 2011/95 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

c) Neljäs kanneperuste, joka koskee ympäristönsuojeluyhdistysten nostamia kanteita koskevien säännösten ajallisen soveltamisen rajoittamista

142. Direktiivin 2011/95 11 artiklan 3 kohdan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan 3 kohdan mukaan ympäristönsuojelua edistävillä järjestöillä on katsottava olevan joko riittävä etu tai oikeuksia, joita on mahdollista loukata, sen mukaan, kumpaan tutkittavaksi ottamista koskevaan edellytykseen kansallisessa lainsäädännössä viitataan. [43] Tästä seuraa, että näiden artiklojen tultua 25.6.2005 voimaan kyseisillä yhdistyksillä on niiden perusteella erityinen oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa.

143. Tuomiossa Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, 36 kohta) unionin tuomioistuin katsoi kuitenkin, että ympäristönsuojeluyhdistyksen nostaman kanteen tutkittavaksi ottaminen perustuu Saksan lainsäädännössä siihen, että yhdistys vetoaa siihen, että riidanalainen hallinnollinen päätös loukkaa yksityisen oikeushyvää, joka voidaan kansallisen oikeuden nojalla määritellä subjektiiviseksi

42 — Kursivointi tässä.

43 — Ks. tuomio Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, 40 kohta).

julkisoikeudelliseksi oikeudeksi. Unionin tuomioistuin katsoi, että ”vaikka kansallinen lainsäätäjä voi rajoittaa pelkästään subjektiivisiin julkisoikeudellisiin oikeuksiin ne oikeudet, joiden loukkaamiseen yksityinen voi vedota direktiivin 85/337 10 a artiklassa tarkoitettuja päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä koskevassa 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”. [44] Niiden kansallisen oikeuden säännösten, joihin ympäristönsuojeluyhdistysten on voitava vedota, on välttämättä katettava kansallisen oikeuden säännöt, joilla pannaan täytäntöön unionin ympäristölainsäädäntöä, ja unionin ympäristöoikeuden säännöt, joilla on välitön oikeusvaikutus. [45]

144. Vaikka Saksan liittotasavalta on muuttanut UmwRG:tä korjatakseen sen, miten on puututtu ympäristönsuojeluyhdistysten erityiseen oikeuteen saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa, tämän muutoksen ajallista soveltamista on rajoitettu UmwRG:n uudella 29.1.2013 voimaan tulleella versiolla. Oikeus on näet rajoitettu UmwRG:n 5 §:n 4 momentin perusteella hallintomenettelyihin, lupamenettelyihin ja muutoksenhakumenettelyihin, jotka olivat vireillä 12.5.2011 tai jotka oli aloitettu tämän ajankohdan jälkeen mutta joita ei ollut saatettu lainvoimaisesti päätökseen 29.1.2013 mennessä.

145. Kuten komissio on huomauttanut, tästä seuraa, että muut menettelyt, joita nämä muutokset eivät kata, kuuluvat edelleen UmwRG:n vanhan version soveltamisalaan.

146. Koska ympäristönsuojeluyhdistyksillä on 25.6.2005 alkaen ollut erityinen oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa ja koska tämän artiklan täytäntöönpanemiseksi Saksan lainsäädännössä annettuja säännöksiä pitäisi soveltaa myös *ennen* 25.6.2005 aloitettuihin hallinnollisiin lupamenettelyihin silloin, kun ne ovat johtaneet luvan myöntämiseen kyseisen ajankohdan jälkeen, katson, että koska Saksan liittotasavalta on rajoittanut UmwRG:n 5 §:n 4 momentin uuden version perusteella ympäristönsuojeluyhdistysten erityisen oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa ajallista soveltamista, se ei ole noudattanut direktiivin 2011/95 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

V **Oikeudenkäyntikulut**

147. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio ei ole vaatinut Saksan liittotasavaltaa korvaamaan oikeudenkäyntikuluja, kumpikin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

148. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, nojalla Itävallan tasavalta on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VI **Ratkaisuehdotus**

149. Edellä esitetyn perusteella ja lainaten aluksi molempia kyseessä olevia direktiivejä koskevia kanneperusteita ja tämän jälkeen vain direktiiviä 2011/92 koskevia kanneperusteita ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa, että

44 — Tuomio Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, 45 kohta).

45 — Ibidem (48 kohta).

1) Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU 11 artiklan ja teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24.11.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU 25 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on

— rajoittanut hallintotuomioistuimista annetun lain (Verwaltungsgerichtsordnung) 113 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen perusteella yksityisten oikeuden saada toimi kumotuksi tapaukseen, jossa saksalainen hallintotuomioistuin toteaa tai on todennut kyseisen toimen lainvastaisuuden

— asettanut hallintomenettelystä annetun asetuksen (Verwaltungsverfahrensgesetz) 46 §:ssä edellytykseksi sille, että päätös voidaan kumota, syy-yhteyden menettelyvirheiden, jotka liittyvät tietojen antamiseen yleisölle ja yleisön osallistumiseen, ja riidanalaisen lopullisen päätöksen sisällön välillä

— rajoittanut oikeussuojakeinoista ympäristöasioissa annetun lain (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) 2 §:n 3 momentilla ja hallintomenettelystä annetun asetuksen 73 §:n 4 momentilla asiavaltuuden ja tuomioistuinvalvonnan laajuuden ainoastaan huomautuksiin, jotka on jo esitetty säädetyssä määräajassa hallintomenettelyssä, jossa päätös tehtiin

— jättänyt oikeussuojakeinoista ympäristöasioissa annetun lain (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) 5 §:n 1 momentin toisella kohdalla kyseisen lain soveltamisalan ulkopuolelle hallintomenettelyt, jotka ovat tulleet lainvoimaisiksi ennen 15.12.2006, ja

— rajoittanut oikeussuojakeinoista ympäristöasioissa annetun lain (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) 5 §:n 4 momentin uudella versiolla ympäristönsuojeluyhdistysten erityisen oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa ajallista soveltamista.

2) Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut direktiivin 2011/92 11 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on silloin, kun kyse on päätösten kumoamisesta menettelyvirheiden perusteella, rajoittanut oikeussuojakeinoista ympäristöasioissa annetun lain (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) 4 §:n 1 momentin soveltamisalan tapauksiin, joissa pakollista ympäristövaikutusten arviointia tai pakollista ennakkotutkintaa ei ole tehty lainkaan.

3) Euroopan komissio, Saksan liittotasavalta ja Itävallan tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.