Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
2 päivänä heinäkuuta 2020 [1]

Asia C-826/18

LB,
Stichting Varkens in Nood,
Stichting Dierenrecht ja
Stichting Leefbaar Buitengebied
vastaan
College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,
muuna osapuolena
Sebava BV

(Ennakkoratkaisupyyntö – Rechtbank Limburg (alioikeus, Limburg, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Århusin yleissopimus – 6 artikla – Osallistumisoikeudet – Yleisön osallistumismenettely – 2 artiklan 4 ja 5 kappale – ”Yleisö” ja ”yleisö, jota asia koskee” – Henkilöllinen soveltamisala – 9 artiklan 2 ja 3 kappale – Oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa – Asiavaltuus – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 47 artikla ja 52 artiklan 1 kohta – Oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan – Direktiivi 2011/92/EU – 6 ja 11 artikla – Direktiivi 2010/75/EU – 24 ja 25 artikla – Aiempaa osallistumista koskeva edellytys – Menettelyllinen itsemääräämisoikeus

I Johdanto

1. Alankomaiden lainsäädännön mukaan jokaisella on oikeus osallistua yleisön osallistumismenettelyyn, jonka seurauksena tehdään ympäristöön kohdistuvaa toimenpidettä koskeva päätös. Mahdollisuudelle riitauttaa tuomioistuimessa kyseisen menettelyn kuluessa tehty lopullinen hallintopäätös on kuitenkin asetettu kaksi kumulatiivista edellytystä. Henkilön on ensinnäkin oltava osapuoli, jonka etuihin kyseisen päätöksen on vaikutettava suoraan. Kyseisen henkilön on toiseksi täytynyt osallistua yleisön osallistumismenettelyyn esittämällä huomautuksensa päätösehdotuksesta, paitsi jos kyseistä henkilöä ei voida kohtuudella moittia siitä, ettei se ole tehnyt näin.

2. Tällä tavalla laadittujen kansallisten säännösten lopputuloksena vaikuttaa olevan huomattava ristiriita molempien menettelyllisten kehysten, nimittäin hyvin avoimen hallinnollisen vaiheen ja paljon suppeamman tuomioistuinvaiheen, henkilöllisessä soveltamisalassa. Tästä herää luonnollisestikin kysymys: *Entä sitten niiden ulkopuolelle jätetyt*? Entä sitten ne yleisöön

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

kuuluvat, joihin joko päätös ei vaikuta suoraan tai jotka eivät ole esittäneet huomautuksia yleisön osallistumismenettelyssä? Onko oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa, joka taataan Århusin yleissopimuksessa[2] tai unionin oikeuden säännöksissä tai määräyksissä, suljettu kokonaan pois näiltä yleisöön kuuluvilta?

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Århusin yleissopimus

3. Silloinen Euroopan yhteisö allekirjoitti Århusin yleissopimuksen Århusissa 25.6.1998, ja neuvosto hyväksyi yleissopimuksen myöhemmin päätöksellään 2005/370/EY.[3]

4. Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan liitteessä I luetelluille ympäristöön kohdistuville toimenpiteille myönnettäviä lupia koskevat päätökset edellyttävät 6 artiklan 2–11 kappaleessa säädettyä yleisön osallistumismenettelyä. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa määrätään oikeudesta riitauttaa tuomioistuimessa päätökset, joiden osalta on sovellettu 6 artiklan mukaista yleisön osallistumismenettelyä. Århusin yleissopimuksen 6 artiklassa ja 9 artiklan 2 kappaleessa käytetään niiden henkilöllisen soveltamisalan määrittelemiseksi käsitteitä ”yleisö” ja ”yleisö, jota asia koskee”. Nämä käsitteet määritellään yleissopimuksen 2 artiklan 4 ja 5 kappaleessa.

B Unionin oikeus

5. Ennen neuvoston päätöksen 2005/370/EY tekemistä silloinen Euroopan yhteisö antoi direktiivin 2003/35/EY.[4] Viimeksi mainitulla muutettiin kahta direktiiviä, jotta yhteisön lainsäädäntö saatettiin asianmukaisesti yhdenmukaiseksi Århusin yleissopimuksen ja etenkin sen 6 artiklan ja 9 artiklan 2 ja 4 kappaleen kanssa.[5] Nämä direktiivit on sittemmin korvattu direktiivillä 2010/75/EU[6] ja direktiivillä 2011/92/EU,[7] sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2014/52/EU (jäljempänä direktiivi 2011/92).[8]

6. Århusin yleissopimuksen 6 artikla on saatettu osaksi unionin lainsäädäntöä direktiivin 2011/92 6 ja 11 artiklalla ja sen 9 artiklan 2 kappale direktiivin 2010/75 24 artiklalla, luettuna yhdessä liitteen IV ja 25 artiklan kanssa. Käsitteet ”yleisö” ja ”yleisö, jota asia koskee”, jotka myös esiintyvät näissä säännöksissä, määritellään direktiivin 2011/92 1 artiklan 2 kohdan d ja e alakohdassa ja direktiivin 2010/75 3 artiklan 16 ja 17 alakohdassa.

2 Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, joka allekirjoitettiin Århusissa 25.6.1998 ja hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1; jäljempänä Århusin yleissopimus tai yleissopimus).

3 Ks. edellä alaviite 2.

4 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 (EUVL 2003, L 156, s. 17).

5 Ks. direktiivin 2003/35 johdanto-osan 5 ja 11 perustelukappale.

6 Teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24.11.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2010, L 334, s. 17).

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

8 Direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta 16.4.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2014, L 124, s. 1).

C Alankomaiden oikeus

7. Ennakkoratkaisupyynnön ja Alankomaiden hallituksen suullisessa käsittelyssä esittämien lisäselvennysten perusteella ymmärrän Alankomaiden oikeuden asiaa koskevat säännökset seuraavalla tavalla.

8. Pääasiassa riidanalaisesta toimenpiteestä on toteutettu julkinen valmistelumenettely yleisen hallintolain (Algemene wet bestuursrecht, jäljempänä Awb) 3.4 §:n mukaisesti. Tämä menettely on Århusin yleissopimuksen 6 artiklassa tarkoitettu yleisön osallistumismenettely.

9. Awb:ssä tarkoitettu julkinen valmistelumenettely tarkoittaa, että vastaanotettuaan lupahakemuksen toimivaltaisen viranomaisen on *ensin* tehtävä päätösluonnos, jossa esitetään sen kanta kyseiseen hakemukseen. Päätösluonnos on asetettava asianmukaisin keinoin *jokaisen* saataville, ja yleisistä ympäristöoikeudellisista säännöksistä annetun lain (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, jäljempänä Wabo) 3.12 §:n 5 momentin mukaan *jokainen* voi esittää huomautuksia päätösluonnoksesta.

10. Haluan huomauttaa, että Alankomaiden hallitus vahvisti nimenomaisesti suullisessa käsittelyssä, että Wabon mukaan *jokaisella* tarkoitetaan kirjaimellisesti ketä tahansa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ilman maantieteellisiä tai muita rajoituksia. Siten Tšekin tasavallassa asuvalla tšekkiläisellä, Tanskassa asuvalla tanskalaisella tai Kiinassa asuvalla kiinalaisella *on* kaikilla lähtökohtaisesti Alankomaiden lainsäädännön nojalla *osallistumisoikeus* julkisen valmistelumenettelyn aikana pääasiassa lupamenettelyn kohteena olevan toimenpiteen osalta.

11. Alankomaiden hallitus on lisäksi selittänyt, että avaamalla yleisön osallistumismenettelyn jokaiselle se pyrki mahdollisuuksien mukaan tehostamaan toimivaltaisen viranomaisen ja yleisön välistä vuoropuhelua. Se halusi myös keventää (paikallisten) hallintoviranomaisten siitä syntyvää työtaakkaa, että niiden on varmistettava kussakin yksittäistapauksessa, ketä yleisöstä ehdotettu toimi mahdollisesti koskee ja ketä ei.

12. Alankomaiden hallitus katsoo lisäksi, että Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 7 kappaleesta tosiasiassa seuraa, että oikeus osallistua yleisön osallistumismenettelyyn on avoin *jokaiselle* Århusin yleissopimuksen 6 artiklan mukaisesti.

13. Seuraavaksi, yleisön osallistumismenettelyn jälkeen, hallintoviranomainen tekee lupahakemuksen kohteena olevasta toiminnasta lopullisen päätöksen. Mahdollisuudelle riitauttaa tällaisen päätöksen menettelyllinen ja aineellinen lainmukaisuus tuomioistuimessa on asetettu *kaksi kumulatiivista edellytystä* Alankomaiden lainsäädännössä. Nämä edellytykset rajaavat huomattavasti kantajien joukkoa kyseisen päätöksen tekemiseen johtaneeseen hallinnolliseen vaiheeseen verrattuna.

14. *Ensinnäkin* Awb:n 8:1 §:n mukaan kantajan on oltava saman lain 1:2 §:ssä tarkoitettu ”osapuoli” eli se, jonka etuihin päätös vaikuttaa suoraan. Ympäristönsuojelujärjestöjä pidetään aina Awb:n 1:2 §:n 3 momentin nojalla osapuolina.

15. Huomautan, ettei käsite ”osapuoli” esiinny Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa, jossa käytetään sen sijaan käsitettä ”niillä, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, ja joiden etua asia riittävästi koskee – – tai – – jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän”. Ennakkoratkaisupyynnön perusteella ymmärrän asian niin, että Awb:ssä tarkoitetulla käsitteellä

”osapuoli” pannaan täytäntöön tämä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleeseen sisältyvä ilmaus. Henkilön, joka ei ole Awb:n 1:2 §:ssä tarkoitettu ”osapuoli”, ei siten katsota kuuluvan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun yleisöön, jota asia koskee.

16. *Toiseksi* osapuolen on myös täytynyt osallistua julkiseen valmistelumenettelyyn Awb:n 6:13 §:n mukaisesti esittämällä näkemyksensä kyseisestä toiminnasta, paitsi jos sitä ei voida perustellusti moittia siitä, ettei se ole tehnyt näin.

17. Alankomaiden hallituksen mukaan tällä toisella edellytyksellä pyritään tehostamaan hallintomenettelyjä ja siten tuomioistuinmenettelyjä. Osallistuminen julkiseen valmistelumenettelyyn antaa mahdollisuuden tunnistaa kiistanalaiset kohdat päätöksentekomenettelyn varhaisessa vaiheessa ja parantaa näin päätöksentekomenettelyn laatua. Se mahdollistaa oikeudenkäyntien välttämisen tai, jos oikeudenkäynteihin asti mennään, sen pitäisi auttaa tehostamaan niitä.

18. Poikkeuksesta tähän sääntöön (jos asianomaista ei voida perustellusti moittia siitä, ettei se ole osallistunut menettelyyn) Alankomaiden hallitus selitti suullisessa käsittelyssä, että sitä sovelletaan, jos osallistumatta jättäminen on perusteltua. Kansallisen oikeuskäytännön mukaan näin on esimerkiksi silloin, jos päätösluonnos on annettu tiedoksi virheellisesti, tehty päätös poikkeaa tiedoksi annetusta päätösluonnoksesta ja tällä poikkeavuudella on kielteisiä seurauksia osapuolelle tai jos henkilöstä tulee muuton vuoksi osapuoli vasta sen jälkeen, kun määräaika päätösluonnosta koskevien huomautusten esittämiselle on päättynyt.

19. Asiavaltuutta koskevien kahden edellytyksen välisestä yhteydestä Alankomaiden hallitus selvensi suullisessa käsittelyssä, että sellaisella, joka on osallistunut Wabon mukaiseen julkiseen valmistelumenettelyyn mutta joka ei ole Awb:ssä tarkoitettu osapuoli, ei ole oikeutta riitauttaa myöhempää päätöstä tuomioistuimessa, vaikka se olisikin osallistunut esittämällä huomautuksia valmisteluvaiheessa.

III Tosiseikat, kansallinen menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

20. Sebava BV teki vuonna 2016 College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susterenille (Echt-Susterenin (Alankomaat) kunnanvaltuusto, jäljempänä vastaaja) hakemuksen, joka koski 855 emakolle tarkoitetun uuden sikalan rakentamista, silloisissa sikaloissa olevien tuotantoemakoiden korvaamista porsivilla emakoilla sekä katetun emakoiden ulkotarhan rakentamista.

21. Vastaaja toteutti hakemuksesta Awb:n 3.4 §:ssä tarkoitetun yhtenäisen julkisen valmistelumenettelyn. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vahvistaa, että tämä menettely on Århusin yleissopimuksen 6 artiklassa tarkoitettu yleisön osallistumismenettely.

22. Vastaaja asetti hakemuksesta laaditun muistion jäljennöksen ja muut asiaan liittyvät asiakirjat julkisesti nähtäville. Tästä ilmoitettiin Staatscourantissa (Alankomaiden virallinen lehti). Hakemus julkaistiin myös vastaajana olevan kunnan Gemeentebladissa (kunnan virallinen lehti).

23. Vastaaja myönsi 28.9.2017 haetun luvan, mistä ilmoitettiin Staatscourantissa.

24. Neljä kantajaa nosti lupapäätöksestä kanteen Rechtbank Limburgissa (alioikeus, Limburg, Alankomaat), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin. Ensimmäinen kantaja on luonnollinen henkilö ja ammatiltaan eläinlääkäri (jäljempänä ensimmäinen kantaja). Hän on myös eläinten hyvinvointia ajavien useiden etujärjestöjen hallituksen jäsen, sihteeri tai puheenjohtaja. Kolme muuta kantajaa ovat ympäristöjärjestöjä (jäljempänä kantajina olevat kolme järjestöä) (kantajiin viitataan jäljempänä yhteisesti neljänä kantajana).

25. Neljä kantajaa myöntää ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen menettelyssä, että ne eivät vastustaneet vastaajan päätösluonnosta. Ne kuitenkin väittävät, ettei niitä voida perustellusti moittia siitä, etteivät ne ole tehneet näin, koska vastaaja ilmoitti päätösluonnoksesta virheellisesti. Tämän perusteella neljä kantajaa vaatii ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta kumoamaan riidanalaisen päätöksen, jotta niillä on vielä mahdollisuus vastustaa päätösluonnosta.

26. Ensimmäisen kantajan nostamasta kanteesta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että se olisi jätettävä tutkimatta Awb:n 8:1 ja 1:2 §:n nojalla. Sen mukaan ensimmäinen kantaja ei ole kyseisissä säännöksissä tarkoitettu osapuoli. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että ensimmäinen kantaja on nostanut kanteen omissa nimissään, koska hän ilmoitti olevansa useiden etujärjestöjen hallituksen jäsen, sihteeri tai puheenjohtaja vasta huomattavasti kanteen nostamisen määräajan päättymisen jälkeen. Lisäksi hän asuu kaukana rakennettavasta sikalasta, josta ei siten aiheudu hänelle maankäyttöön liittyviä vaikutuksia tai ympäristövaikutuksia.

27. Kantajina olevien kolmen järjestön nostamasta kanteesta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että ympäristöjärjestöinä ne todellakin ovat Awb:n 1:2 §:n 1 momentin mukaisia osapuolia. Ne eivät kuitenkaan vastustaneet päätösluonnosta. Awb:n 6:13 §:stä seuraa, että osapuoli, jota voidaan perustellusti moittia siitä, ettei se ole esittänyt näkemystään valmisteluvaiheessa, ei voi nostaa kannetta hallintotuomioistuimessa.

28. Tässä tosiasiallisessa ja oikeudellisessa asiayhteydessä Rechtbank Limburg päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko unionin oikeutta ja erityisesti Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaletta tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että yleisöllä (public) (kenellä tahansa) oleva oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa suljetaan täysin pois siltä osin kuin kyseinen yleisö ei ole yleisöä, jota asia koskee (public concerned) (osapuolia)?

Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

2) Onko unionin oikeutta ja erityisesti Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaletta tulkittava siten, että niistä seuraa, että yleisöllä (public) (kenellä tahansa) on oltava oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa, jos kyseistä yleisöä koskevia Århusin yleissopimuksen 6 artiklan mukaisia menettelyllisiä vaatimuksia ja osallistumisoikeuksia väitetään loukatun?

Onko tässä yhteydessä tärkeää, että yleisöllä, jota asia koskee (public concerned), (osapuolilla) on tältä osin oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ja että se lisäksi voi esittää aineellisia kanneperusteita tuomioistuimessa?

3) Onko unionin oikeutta ja erityisesti Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaletta tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että yleisöllä, jota asia koskee (public concerned), (osapuolilla) oleva oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa säädetään riippuvaiseksi kyseisen yleissopimuksen 6 artiklassa tarkoitetun osallistumisoikeuden käyttämisestä?

   Jos kolmanteen kysymykseen vastataan kieltävästi:

4) Onko unionin oikeutta ja erityisesti Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaletta tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännökselle, jossa oikeus riitauttaa päätös tuomioistuimessa suljetaan pois yleisöltä, jota asia koskee (public concerned) (osapuolilta) ja jota voidaan perustellusti moittia siitä, että se ei ole esittänyt päätösluonnosta (tai sen osia) vastustavia kannanottoja?

   Jos neljänteen kysymykseen vastataan kieltävästi:

5) Onko kokonaan kansallisen tuomioistuimen tehtävä arvioida tapauksen olosuhteiden perusteella, mitä tarkoitetaan ilmaisulla 'jota voidaan perustellusti moittia', vai onko tuomioistuimen otettava tällöin huomioon tiettyjä unionin oikeuden takeita?

6) Missä määrin kolmanteen, neljänteen ja viidenteen kysymykseen vastataan toisin, jos kyse on yleisöstä (public) (kenestä tahansa), joka ei ole yleisöä, jota asia koskee (public concerned) (osapuolet)?"

29. Kirjallisia huomautuksia esittivät Tanskan hallitus, Irlanti, Alankomaiden ja Ruotsin hallitukset sekä Euroopan komissio. Vastaaja esitti huomautuksia, joissa tuetaan Alankomaiden hallituksen esittämiä huomautuksia. Neljä kantajaa, vastaaja, Irlanti, Alankomaiden hallitus ja komissio osallistuivat 30.1.2020 pidettyyn suulliseen käsittelyyn.

IV Arviointi

30. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraavanlainen. Yksilöin aluksi Århusin yleissopimuksen ja direktiivien 2010/75 ja 2011/92 sovellettavat määräykset ja säännökset (A). Sen jälkeen tarkastelen, ovatko näiden välineiden kanssa yhteensopivia Alankomaiden lainsäädäntöön sisältyvät kaksi asiavaltuuden edellytystä, nimittäin se, että kyseessä on "osapuoli" (B) ja että tämä on esittänyt näkemyksensä yleisön osallistumismenettelyssä (C).

A Sovellettava oikeus: Århusin yleissopimus ja direktiivit 2010/75 ja 2011/92

31. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että pääasian oikeudenkäynnissä voidaan soveltaa Århusin yleissopimuksen 6 artiklaan, direktiivin 2011/92 6 artiklaan ja direktiivin 2010/75 24 artiklaan sisältyviä yleisön osallistumista koskevia oikeussääntöjä.

32. Näin todellakin vaikuttaa olevan sekä Århusin yleissopimuksen että direktiivin 2010/75 tapauksessa. Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan 6 artiklan määräyksiä sovelletaan liitteessä I luetelluille ehdotetuille toiminnoille myönnettäviä lupia koskeviin päätöksiin. Århusin yleissopimuksen liitteessä I olevan 15 kohdan c alakohdassa mainitaan sikojen tehokasvatuslaitokset, joissa on yli 750 paikkaa emakoille. Direktiivin 2010/75 10 artiklan mukaan kyseisen direktiivin 24 artiklaan sisältyviä, yleisön osallistumista

koskevia säännöksiä sovelletaan liitteessä I lueteltuihin toimintoihin. Liitteessä I olevan 6 kohdan 6 alakohdan c alakohdassa mainitaan sikojen tehokasvatuslaitokset, kun emakkopaikkoja on yli 750.

33. Sitä vastoin ei ole suoraan ilmeistä, että pääasiassa kyseessä olevat toiminnat kuuluvat direktiivissä 2011/92 tarkoitettuihin toimintoihin. Direktiivin 2011/92 liitteessä I olevan 17 kohdan c alakohdan ja liitteessä II olevan 1 kohdan c alakohdan mukaan kyseistä direktiiviä sovelletaan sikaloihin, joissa kasvatetaan yli 900 emakkoa, ja maatalouden vesihuoltohankkeisiin. Päätös siitä, kuuluuko ”855 emakolle tarkoitetun uuden sikalan rakentaminen, silloisissa sikaloissa olevien tuotantoemakoiden korvaaminen porsivilla emakoilla sekä katetun emakoiden ulkotarhan rakentaminen” myös kyseisen tai jonkin muun direktiivin 2011/92 säännöksen soveltamisalaan, kuuluu kuitenkin luonnollisestikin kansalliselle tuomioistuimelle, joka ottaa tässä yhteydessä huomioon kyseisen toiminnan yksityiskohtaisen teknisen eritelmän.

34. Koska unionin tuomioistuimella ei ole käytettävissään direktiivin 2011/92 sovellettavuuden lopulliseen arvioimiseen tarvittavia tosiseikkoja, lähden siitä, että kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi, myös kyseistä direktiiviä voidaan soveltaa pääasiassa.

35. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vetoaa kuudessa unionin tuomioistuimelle esittämässään kysymyksessä nimenomaisesti ainoastaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleeseen. Kun otetaan huomioon ennakkoratkaisupyyntö, ”unionin oikeuden” mainitseminen kysymysten sanamuodossa olisi ymmärrettävä siten, että sillä viitataan myös direktiivin 2011/92 11 artiklaan ja direktiivin 2010/75 25 artiklaan. Molemmat säännökset vastaavat olennaisin osin Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaletta.

36. Kun tarkastellaan näiden johdetun oikeuden välineiden tulkintaa, direktiivin 2011/92 6 ja 11 artiklaa sekä direktiivin 2010/75 24 ja 25 artiklaa on tulkittava Århusin yleissopimuksen 6 artiklan ja 9 artiklan 2 kappaleen vastaavien määräysten valossa. Koska unionin lainsäätäjän tarkoitus oli varmistaa unionin oikeuden yhdenmukaisuus Århusin yleissopimuksen kanssa, kyseisen yleissopimuksen sanamuoto ja tavoite on otettava huomioon näitä direktiivejä tulkittaessa.[9]

37. Näin ollen tavalla tai toisella tätä alaa koskeva unionin johdettu oikeus on sidoksissa Århusin yleissopimukseen. On siten mielestäni hyödyllistä, että kansallisen tuomioistuimen esittämiä kysymyksiä tutkitaan asian kannalta merkityksellisten Århusin yleissopimuksen määräysten, etenkin sen 6 artiklan ja 9 artiklan 2 kappaleen, valossa ja että direktiivin 2011/92 6 ja 11 artiklan sekä direktiivin 2010/75 24 ja 25 artiklan vastaavat säännökset otetaan huomioon vain, kun ne poikkeavat Århusin yleissopimuksen sanamuodosta. Näin voi lähtökohtaisesti olla kahdessa tilanteessa.

38. Ensinnäkin Århusin yleissopimuksen 3 artiklan 5 kappaleen mukaan sopimuspuolet voivat toteuttaa toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on antaa yleissopimuksessa taattuja oikeuksia laajempia oikeuksia. Toiseksi Århusin yleissopimus ja unionin johdetun oikeuden säännökset voisivat olla epäjohdonmukaisia tietyn säännön osalta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin itse asiassa katsoo, että ”yleisölle” yhtäältä kyseisissä kahdessa direktiivissä ja toisaalta Århusin yleissopimuksessa taattujen osallistumisoikeuksien laajuuden välillä on epäjohdonmukaisuutta tai ristiriita.

[9] Tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 34 kohta).

B ”Yleisön” oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa

39. Ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, joita on tarkoituksenmukaista tutkia yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, ovatko Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappale sekä direktiivin 2011/92 11 artikla tai direktiivin 2010/75 25 artikla esteenä ”yleisöllä” olevan oikeuden saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa sulkemiselle täysin pois siltä osin kuin kyseinen yleisö ei ole näissä välineissä tarkoitettua ”yleisöä, jota asia koskee”.

40. Nämä kysymykset liittyvät ensimmäisen kantajan, joka on luonnollinen henkilö ja joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kuuluu ”yleisöön” muttei ”yleisöön, jota asia koskee”, tilanteeseen. Sitä vastoin kantajina olevia kolmea ympäristönsuojelujärjestöä pidetään Awb:n 1:2 §:n 3 momentin mukaisina ”osapuolina”.[10] Ne ovat näin ollen sellaisia, ”joiden etua asia riittävästi koskee” Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen mukaisesti, eivätkä ensimmäinen ja toinen kysymys koske niitä.

41. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen ja toinen kysymys perustuvat siihen olettamaan, että Århusin yleissopimuksen 6 artiklassa annetaan osallistumisoikeuksia ”yleisölle” kokonaisuutena *siitä riippumatta*, kuuluuko se myös ”yleisöön, jota asia koskee”. Siten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaletta sovelletaan ilmeisesti ainoastaan ”yleisöön, jota asia koskee”, mikä viittaa siihen, ettei ensimmäisellä kantajalla ole kyseisen määräyksen nojalla asiavaltuutta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin tiedustelee, voidaanko tällaisesta tulkinnasta pitää kiinni, kun otetaan huomioon, että Århusin yleissopimuksen 6 artiklassa annetaan useita menettelyllisiä oikeuksia paitsi ”yleisölle, jota asia koskee” myös ”yleisölle” kokonaisuudessaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa tältä osin Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 3, 7 ja 9 kappaleeseen.

42. Jotta voidaan tutkia, onko Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappale esteenä sille, että suljetaan täysin pois ”yleisöllä” kokonaisuudessaan oleva oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa, on ensin tarpeen määrittää kyseisen määräyksen henkilöllinen soveltamisala (1). Koska 9 artiklan 2 kappale muodostaa 6 artiklassa taattujen osallistumisoikeuksien tuomioistuinvalvonnan mekanismin, seuraavaksi on tarkasteltava 6 artiklassa annettujen osallistumisoikeuksien henkilöllistä soveltamisalaa.

1. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen henkilöllinen soveltamisala

43. Yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen *sanamuoto* on jokseenkin selvä: kyseisessä määräyksessä annetaan oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa ainoastaan niille, jotka kuuluvat ”yleisöön, jota asia koskee”, eikä ”yleisölle” (kokonaisuudessaan).

44. Århusin yleissopimuksessa määritellään nimenomaisesti molemmat käsitteet. Sen 2 artiklan 4 kappaleen mukaan ”yleisöllä” tarkoitetaan pohjimmiltaan jokaista. Saman artiklan 5 kappaleen mukaan ”yleisö, jota asia koskee” on yleisön osajoukko. Se tarkoittaa ainoastaan ”yleisöä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, taikka yleisöä, jonka etua se koskee”.

[10] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 14 ja 27 kohta.

45. Kun tarkastellaan *tavoitetta*, Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleella pyritään varmistamaan laaja oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa yleissopimuksen soveltamisalalla.[11] Tätä tavoitetta voidaan kuitenkaan tuskin irrottaa asiayhteydestään 9 artiklan 2 kappaleen selkeän sanamuodon muotoilemiseksi uudelleen. Tätä näkemystä tukevat 9 artiklan 2 kappaleen *systematiikka ja logiikka*, kun sitä tarkastellaan muiden Århusin yleissopimuksen määräysten yhteydessä.

46. Ensinnäkin Århusin yleissopimuksen laatijat eivät päättäneet ottaa käyttöön actio popularis -kannetta ympäristöasioissa. Kuten julkisasiamies Sharpston on jo huomauttanut,[12] koska yleisen edun nimissä nostettavaa kannetta koskeva lähestymistapa hylättiin Århusin yleissopimuksesta käydyissä neuvotteluissa, yleissopimuksen laatijat päättivät vahvistaa niiden valtiosta riippumattomien ympäristönsuojelujärjestöjen asemaa, joiden 2 artiklan 5 kappaleen ja 9 artiklan 2 kappaleen nojalla katsotaan aina kuuluvan ”yleisöön, jota asia koskee” ja joiden etua asian katsotaan riittävästi koskevan.[13] Jos 9 artiklan 2 kappaletta olisi nyt tulkittava siten, että siinä annetaan yhtäkkiä asiavaltuus ”yleisölle” kokonaisuudessaan, tämä logiikka ja kompromissi vaarantuisivat.

47. Toiseksi 9 artiklan 2 ja 3 kappale eroavat toisistaan: vaikuttaa siltä, että kun Århusin yleissopimuksen laatijat halusivat antaa oikeuden saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa ”yleisölle” kokonaisuudessaan eikä ainoastaan ”yleisölle, jota asia koskee”, heillä oli mahdollisuus ilmaista se nimenomaisesti. Tästä esimerkkinä on 9 artiklan 3 kappaleen sanamuoto, jossa annetaan oikeuksia ”yleisöön” kuuluville näitä tarkemmin määrittelemättä.

48. Kolmanneksi 9 artiklan 2 ja 3 kappale ovat kuitenkin kaksi yleissopimuksen erillistä määräystä. Kyseisen artiklan 2 kappaleessa viitataan 6 artiklaan. Lisäksi koko 9 artiklan kokonaisrakenteesta ilmenee, että 6 artiklan tuomioistuinvalvontaa koskeva määräys on 9 artiklan 2 kappale, aivan kuten 4 artiklan vastaava määräys on 9 artiklan 1 kappale.

49. Lisäksi 9 artiklan 3 kappale alkaa ilmaisulla ”Kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla – – on tämän artiklan 1 ja 2 kappaleessa tarkoitettujen uudelleentarkastelumenettelyjen lisäksi ja niiden soveltamista rajoittamatta – –”. Tämä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan sanamuoto ja rakenteellinen logiikka viittaavat siihen, että 9 artiklan 3 kappaleessa *ei ole tarkoitus säännellä* 6 artiklan mukaisten osallistumisoikeuksien noudattamisen valvontaa vaan yleissopimuksen toisissa määräyksissä (tai kansallisessa oikeudessa) myönnettyjä muita oikeuksia. Siten toisin kuin Tanskan hallitus ja komissio esittävät, 9 artiklan 3 kappaleella ei nähdäkseni säännellä oikeutta saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa yleissopimuksen 6 artiklassa annettavien osallistumisoikeuksien osalta eikä 6 artiklan mukaisen menettelyn seurauksena tehtävien päätösten osalta.

50. Jos näin todellakin olisi, mitä tarkoitusta 9 artiklan 2 kappale ja siihen (tai 9 artiklan 1 kappaleeseen) sisältyvät edellytykset tai säännöt palvelevat, jos mahdollisesti kaiken kattava 9 artiklan 3 kappale syrjäyttäisi välittömästi kaiken näiden määräysten soveltamisalaan kuuluvan?

[11] Ks. esim. tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, 58 kohta).

[12] Julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, 63 kohta) ja ratkaisuehdotus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, 81 kohta).

[13] Ks. vastaavasti Århusin yleissopimuksen soveltamisohje (Aarhus Convention: An Implementation Guide), toinen painos, 2014 (jäljempänä soveltamisohje), s. 194 ja Århusin yleissopimuksen valvontakomitean (Aarhus Convention Compliance Committee, jäljempänä valvontakomitea) 16.6.2006 esittämät havainnot ja suositukset (Findings and recommendations), Belgia (ACCC/C/2005/11, 35 kohta).

51. Yhteenvetona on todettava, että 9 artiklan 2 kappaleessa itsessään ja sinänsä ei anneta oikeutta saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa ”yleisölle” vaan ainoastaan ”yleisölle, jota asia koskee”. Sama päätelmä pätee myös direktiivin 2011/92 11 artiklaan ja direktiivin 2010/75 25 artiklaan, joiden sanamuoto on tältä osin lähes sama kuin Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen.

52. Esille nousee kuitenkin kysymys 9 artiklan 2 kappaleen ja 6 artiklan välisestä yhteydestä. Århusin yleissopimuksen 6 artiklan sanamuodossa viitataan toisinaan ”yleisöön” eikä ainoastaan ”yleisöön, jota asia koskee”. Tarkastelen seuraavaksi tätä kysymystä.

2. Århusin yleissopimuksen 6 artiklan henkilöllinen soveltamisala

53. Useimmissa 6 artiklan määräyksissä, myös sen keskeisessä määräyksessä eli 2 kappaleessa, annetaan osallistumisoikeuksia ainoastaan ”yleisölle, jota asia koskee”. Kyseisen artiklan 2 kappaleen mukaan ”yleisölle, jota asia koskee” on tiedotettava ympäristöön liittyvän päätöksentekomenettelyn alkuvaiheessa ehdotetusta toiminnasta, ja sen 6 kappaleen mukaan ”yleisölle, jota asia koskee” on annettava mahdollisuus tutkia kaikki päätöksentekoon liittyvät tiedot. Lisäksi 6 artiklan 5 kappaleessa määrätään, että mahdollisten lupahakemuksen tekijöiden olisi ilmoitettava, mitä ”yleisöä asia koskee”, jotta tämä voi osallistua keskusteluihin ja jotta tälle voidaan toimittaa hakemuksen tavoitteita koskevat tiedot, ennen luvan hakemista.

54. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, 6 artiklan 3, 7 ja 9 kappaleessa käytetään kuitenkin käsitettä ”yleisö” eikä pelkästään ”yleisö, jota asia koskee”.[14] Tästä nimittäin herää kysymys, annetaanko 6 artiklassa osallistumisoikeuksia ”yleisölle” kokonaisuudessaan riippumatta siitä, kuuluuko se ”yleisöön, jota asia koskee”, ja jos näin on, edellytetäänkö 9 artiklan 2 kappaleessa siinä tapauksessa edellä esitetystä alustavasta päätelmästä huolimatta, että sopimuspuolet varmistavat, että ”yleisöllä” on (ainakin jonkinlainen) asiavaltuus tällaisten oikeuksien noudattamisen valvomiseksi.

a) 6 artiklan 3 kappale ja 6 artiklan 9 kappale

55. Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 3 kappaleessa asetetaan viranomaisille velvoite asettaa yleisön osallistumismenettelyn eri vaiheissa kohtuulliset määräajat, jotta ”yleisölle” voidaan ensin tiedottaa asiasta ja jotta se saa sitten mahdollisuuden valmistautua ja osallistua tehokkaasti päätöksentekoon.

56. Kyseiseen määräykseen sisältyvä viittaus ”yleisöön” selittyy nähdäkseni helposti tämän määräyksen luonteella. Se koskee vaihetta, jossa ehdotetusta toiminnasta on tiedotettava ulkomaailmalle ja jossa ei ehkä ole mahdollista eikä perusteltua vaatia ”yleisön, jota asia koskee” yksilöimistä. Siten tiedot on yksinkertaisesti julkistettava. Tätä tulkintaa tukee lisäksi 6 artiklan 3 kappaleeseen sisältyvä viittaus saman artiklan 2 kappaleeseen, joka koskee ainoastaan ”yleisöä, jota asia koskee”.

57. Samankaltaiset näkökohdat pätevät 6 artiklan 9 kappaleeseen. Kyseisessä määräyksessä velvoitetaan viranomaiset tiedottamaan ”yleisölle” viipymättä sen jälkeen, kun viranomainen on tehnyt päätöksen, ja antamaan ”yleisön” käyttöön päätöksen teksti. Kyseinen määräys kuvastaa

[14] Täydellisyyden vuoksi todettakoon, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee myös 6 artiklan 8 kappaleen. Kyseisessä määräyksessä kuitenkin pelkästään edellytetään sopimuspuolten varmistavan, että yleisön esittämät näkemykset otetaan päätöksessä asianmukaisesti huomioon. En siten näe, miten tähän määräykseen sisältyisi mitään mahdollisia oikeuksia ”yleisölle”.

tavallaan 6 artiklan 3 kappaletta, joskin tulosvaiheessa: 6 artiklan 3 kappaleessa edellytetään kohtuullisen laajaa tiedottamista yleisön osallistumismenettelystä ennen sen alkamista, kun taas 6 artiklan 9 kappaleessa edellytetään samaa päättyneen menettelyn tulosten osalta.

58. Ei ole mitään syytä salata suunnittelulupia. Tämä ei johdu pelkästään siitä, että viranomaishallinnolta edellytetään yleisesti läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. ”Yleisön, jota asia koskee”, joka on osallistunut päätöksentekomenettelyyn ja josta viranomaiset ovat tietoisia tehdessään lopullisen päätöksen, lisäksi voi aivan yhtä hyvin olla sellaisia, jotka kuuluvat ”yleisöön, jota asia koskee” ja jotka *eivät ole* osallistuneet tähän menettelyyn mutta jotka saattavat silti haluta riitauttaa menettelyn tuloksena syntyneen päätöksen.

59. Siten sekä valmistelun että tuloksen avoimuus samoin kuin 6 artiklan mukaisen yleisön osallistumismenettelyn toteuttamiskelpoisuus selittävät loogisesti sen, miksi 6 artiklan 3 ja 9 kappaleessa käytetään käsitettä ”yleisö”.

b) 6 artiklan 7 kappaletta koskeva erityinen tapaus

60. Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 7 kappaleessa määrätään, että yleisön osallistumista koskevat menettelyt antavat ”yleisölle” mahdollisuuden esittää kirjallisesti tai tarvittaessa julkisessa kuulemistilaisuudessa tai hakijalle toimitettua pyyntöä koskevan selvityksen yhteydessä kaikki huomautukset, tiedot, analyysit tai mielipiteet, joita yleisö pitää ehdotetun toimen kannalta oleellisina.

61. Vaikuttaa siltä, että 6 artiklan 7 kappaleen sanamuodon perusteella Alankomaiden hallitus katsoo ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tapaan, että ”yleisölle” kokonaisuudessaan annetaan osallistumisoikeuksia yleisön osallistumismenettelyssä. Sanamuotonsa perusteella, ja 6 artiklan 3 ja 9 kappaleesta poiketen, 6 artiklan 7 kappale nimittäin koskee yleisön osallistumismenettelyä itsessään. Se ei koske valmistelu- eikä julkistamisvaihetta. Se koskee itse asiassa juuri yleisön osallistumismenettelyyn osallistuvien ja viranomaisen näkemystenvaihtoa ehdotetusta toiminnasta.

62. Vaikuttaa olevan kaksi vastakkaista tapaa tulkita Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 7 kappaletta.

63. *Ensimmäinen tulkinta* 6 artiklan 7 kappaleesta olisi se, jota Alankomaiden hallitus on ehdottanut, ainakin sen ensimmäisen vaiheen osalta: 6 artiklan 7 kappaleessa ”yleisöllä” tarkoitetaan jokaista. Siten jokaiselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle annetaan rajoittamatta mitenkään sitä, koskeeko asia sen etua tai sitä erikseen, *oikeus* osallistua Århusin yleissopimuksen 6 artiklan mukaiseen ympäristöä koskevaan päätöksentekomenettelyyn.

64. Jäljempänä yksityiskohtaisesti selitettävistä syistä[15] tämän ehdotuksen looginen seuraus voi kuitenkin tuskin olla se, josta säädetään Alankomaiden lainsäädännössä, jonka mukaan jokaisella on osallistumisoikeus mutta ainoastaan osapuolille voidaan antaa mahdollisuus riitauttaa tämän osallistumismenettelyn lopputulos tuomioistuimessa. Tämän 6 artiklan 7 kappaleen tulkinnan looginen seuraus olisi sen sijaan se, jota komissio on ehdottanut ja joka mainitaan myös soveltamisohjeessa:[16] koska Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappale on väline 6 artiklaan

[15] Tämän ratkaisuehdotuksen 81–85 kohta.

[16] Soveltamisohje, s. 153 ja 195. Vaikka soveltamisohjeella ei ole sitovaa vaikutusta, se voidaan ottaa huomioon kyseisen yleissopimuksen tulkinnassa – ks. tuomio 19.12.2013, Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, 38 kohta).

sisältyvien *kaikkien oikeuksien* noudattamisen valvomiseksi ja koska 9 artiklan 2 kappaletta sovelletaan ainoastaan ”yleisöön, jota asia koskee”, tämä tarkoittaisi, että kuka tahansa ”yleisöön” kuuluva, joka tosiasiallisesti osallistuu yleisön osallistumismenettelyyn esittämällä huomautuksia, kuuluu ”yleisöön, jota asia koskee”. Toisin sanoen tämän tulkinnan mukaan 6 artiklan 7 kappale avaisi oven 9 artiklan 2 kappaleessa tarkoitetulle ”osallistumisesta seuraavalle koskemiselle”.

65. *Toisessa tulkinnassa* Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 7 kappale ymmärrettäisiin siten, että vaikka jokaisella (”yleisöllä”) on mahdollisuus ottaa yhteyttä viranomaiseen tehdäkseen itsensä ja intressinsä päätöksentekomenettelyyn tunnetuksi, jos kyseistä määräystä tulkitaan 6 artiklan ja koko yleissopimuksen yleisessä asiayhteydessä, 6 artiklan 7 kappaleessa annetaan osallistumisoikeuksia – toisin sanoen oikeuksia, jotka synnyttävät vastaavia velvollisuuksia asianomaisille viranomaisille ottaa nämä näkemykset huomioon 6 artiklan 8 kappaleen mukaisesti ja joihin voidaan vedota tuomioistuimessa 9 artiklan 2 kappaleen nojalla – ainoastaan siltä osin kuin nämä henkilöt kuuluvat ”yleisöön, jota asia koskee”.

66. Useista syistä, joita tarkastelen lähemmin seuraavissa kolmessa alajaksossa, en pysty kuvittelemaan, että ensimmäinen tulkinta tai mikään sen mahdollisista muunnelmista olisi järkevä.

c) ”Maailmanlaajuinen” osallistumisoikeus

67. Ensimmäinen syy on 6 artiklan sisäinen logiikka. Jos 6 artiklan 7 kappaletta olisi tulkittava siten, että siinä annetaan osallistumisoikeus jokaiselle eikä vain ”yleisölle, jota asia koskee”, mitä tämä tarkoittaisi niiden muiden kyseisen artiklan määräysten kannalta, jotka rajoittuvat itsessään ja sinänsä ”yleisöön, jota asia koskee”? Miten niiden keskinäinen vuorovaikutus toimisi? Miten esimerkiksi ”yleisö” todennäköisesti käyttäisi oikeuttaan esittää huomautuksia tai näkemyksiä päätösluonnoksesta 6 artiklan 7 kappaleen mukaisesti, jos sillä ei ole alun alkaenkaan oikeutta saada tietoa päätösluonnoksesta, koska kyseinen oikeus on 6 artiklan 2 kappaleen mukaisesti ainoastaan ”yleisöllä, jota asia koskee”? Samoin, millä perusteella ”yleisön” olisi esitettävä huomautuksia ehdotetusta toiminnasta, kun otetaan huomioon, ettei sillä ole oikeutta saada kaikkea päätösluonnokseen liittyvää tietoa, koska 6 artiklan 6 kappaleessa annetaan nämä oikeudet ainoastaan ”yleisölle, jota asia koskee”?

68. Siten käytännön kannalta 6 artiklan on muodostettava yhtenäinen kokonaisuus. Tämä tarkoittaa, että joko laajennetaan ”yleisön, jota asia koskee” soveltamisalaa kaikissa muissa 6 artiklan määräyksissä, mikä on ristiriidassa niiden selkeän sanamuodon kanssa, siten, että niissä viitataan tosiasiallisesti ”yleisöön”, tai tulkitaan 6 artiklan 7 kappaletta suppeammin siten, että ainoastaan ”yleisöllä, jota asia koskee” on osallistumisoikeudet edellä 65 kohdassa mainitussa merkityksessä, jotta se olisi yhdenmukainen artiklan muiden kappaleiden kanssa.

69. Yhtenäisessä kokonaisuudessa, joka 6 artiklan olisi muodostettava, annetaan nähdäkseni osallistumisoikeuksia ainoastaan ”yleisölle, jota asia koskee” eikä ”yleisölle” sekä toiminnallisista että periaatteellisista syistä.

70. *Toiminnallisuuden* näkökulmasta tarkasteltuna minun on jokseenkin vaikea kuvitella, miten menettelyt ja oikeudet, joita on ajateltu ja jotka on suunniteltu tietylle yhteisölle, johon ehdotettu toiminta kohtuullisen todennäköisesti vaikuttaa, toimisivat kenen tahansa ja kaikkien osalta.

71. Jos aloitetaan 6 artiklan 2 ja 3 kappaleen mukaisesta ehdotettua toimea koskevan tiedon tehokkaasta välittämisestä: Jos tämän tiedottamisen tarkoituksena ei ole tavoittaa pelkästään yleisöä, jota toimi voi perustellusti koskea, vaan – sen sanamuodon vastaisesti –yleisöä yleisesti ilman minkäänlaisia maantieteellisiä, ympäristöön liittyviä tai etuihin perustuvia rajoituksia, eikö siinä tapauksessa mistä tahansa ja jokaisesta ehdotetusta toiminnasta olisi tiedotettava koko maailmalle? Eikö silloin tiedoksianto jokaisesta suuremmasta sikalasta (Alankomaissa) olisi julkaistava vaikkapa *Financial Times*- tai *The Economist* -lehdessä tai missä tahansa muussa tiedotusvälineessä, joka todella tavoittaa maailmanlaajuisen yleisön?

72. Siten on jokseenkin selvää, että 6 artiklan eri määräyksissä käytettyä yleisön käsitettä on tulkittava sen asettamissa kohtuullisissa rajoissa, mitä koko toimenpiteellä kokonaisuudessaan on tarkoitus saavuttaa: antaa yleisölle, johon kyseinen hanke todennäköisesti vaikuttaa, asianmukainen mahdollisuus saada ajoissa ja etukäteen tiedot suunniteltuja toimintoja koskevasta päätöksenteosta ja sen osallistumismahdollisuuksista. [17]

73. Tähän toiminnallisuuteen liittyy seuraava *periaatteellinen* kysymys: mitä etuja, oikeuksista puhumattakaan, tšekkiläisellä tai tanskalaisella tai kiinalaisella, [18] joista jokainen asuu satojen tai jopa tuhansien kilometrien päässä ehdotetusta toiminnasta, olisi sen suhteen, että Echt-Sustereniin, joka sijaitsee Alankomaiden kaakkoisosassa, rakennetaan uusi 855 emakolle tarkoitettu sikala?

74. Århusin yleissopimuksen johdanto-osassa toki muistutetaan, että jokaisella ihmisellä on oikeus elää terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta laadukkaassa ympäristössä. On myös epäilemättä runsaasti teorioita siitä, miksi ympäristöä koskevat oikeudet ovat erityisiä, kollektiivisia oikeuksia, joita on voitava käyttää erityisellä tavalla. Lisäksi Århusin yleissopimuksessa itsessään pyritään useissa sen 3 artiklaan sisältyvissä yleisissä määräyksissä ja muissa erityisissä määräyksissä takaamaan mahdollisimman laaja yleisön osallistuminen ja oikeus saada ympäristöasia käsitellyksi tuomioistuimessa.

75. Kaikista näistä myönnytyksistä huolimatta en – ehkä perinteisessä ja positivistisessa näkemyksessäni – edelleenkään ymmärrä, mitä etuja tällaisilla tšekkiläisillä, tanskalaisilla tai kiinalaisilla olisi käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tapauksessa pääasiassa ehdotetun tosiasiallisen ympäristöä koskevan toiminnan osalta. En etenkään voi johtaa mitään tällaisia täytäntöönpanokelpoisia oikeuksia Århusin yleissopimuksen määräyksistä. Yleisen logiikan ja asiayhteyden perusteella Århusin yleissopimusta ei voida tulkita siten, että siinä annettaisiin *oikeus* 6 artiklan mukaiseen yleisön osallistumiseen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon *jokaiselle*.

76. Paljon järkevämpi tulkinta 6 artiklan 7 kappaleesta, kun sitä tarkastellaan erikseen, on siten se, että kyseisen määräyksen on tarkoitus noudattaa samaa logiikkaa kuin saman artiklan muidenkin määräysten. ”Yleisön, jota asia koskee” yksilöimiseksi tietyssä yleisön osallistumismenettelyssä viranomaisten olisi annettava ”yleisölle” kokonaisuudessaan mahdollisuus olla itse yhteydessä viranomaisiin ja selittää päätöksentekomenettelyä koskeva etunsa ja kantansa. Tämä huomioon ottaen 6 artiklan 7 kappaleessa annetaan ”yleisölle” kokonaisuudessaan mahdollisuus esittää huomautuksia viranomaisille. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että tällä yleisöllä kokonaisuudessaan

[17] Ks. tuomio 7.11.2019, Flausch ym. (C-280/18, EU:C:2019:928, 32 kohta ja sitä seuraavat kohdat), jossa unionin tuomioistuin totesi, että tiedoksiannon tehokkuutta on arvioitava ”yleisön, jota asia koskee” eikä ”yleisön” kokonaisuudessaan kannalta. Ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Flausch ym. (C-280/18, EU:C:2019:449, 62 kohta).

[18] Jatkaakseni edellä 10 kohdassa mainittuja esimerkkejä henkilöistä, joilla Alankomaiden hallituksen vahvistuksen mukaan olisi Alankomaiden lainsäädännön nojalla *oikeus* osallistua yleisön osallistumismenettelyyn.

olisi mitään oikeuksia, kun kyse on tehokkaasta osallistumisesta kyseiseen menettelyyn, tai että viranomaisilla olisi niitä vastaavia velvollisuuksia. Jotta ”yleisöllä” on tämä oikeus, sen on kuuluttava ”yleisöön, jota asia koskee”.

77. Täydellisyyden vuoksi todettakoon, että valvontakomitean kertomukset, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on vedonnut, eivät vaikuta viittaavan toisenlaiseen tulkintaan. Valvontakomitea tosiaankin totesi, että yleissopimuksen sopimuspuoli ei ollut taannut 6 artiklan 7 kappaleen mukaisia oikeuksia täydessä laajuudessaan rajaamalla oikeuden esittää huomautuksia ”yleisöön, jota asia koskee”. Se johtui kuitenkin myös siitä, että näiden huomautusten edellytettiin olevan ”perusteltuja ehdotuksia” eli niiden oli sisällettävä perusteltuja lausumia, ja tämä velvoite oli ehkä jokseenkin työläs (hallinnollisessa) yleisön osallistumismenettelyssä.[19] Yhtä lailla Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 8 kappaleessa velvoitetaan viranomaiset ”ottamaan kaikki saadut huomautukset vakavasti huomioon” päätöksessään.[20] Näissä havainnoissa ei kuitenkaan oikeastaan käsitellä 6 artiklan 7 kappaleen soveltamisalaa suhteessa ”yleisöön” eikä tämän yleisön käsitteen määritelmää Århusin yleissopimuksen 6 artiklan yleisessä asiayhteydessä.

78. Toissijaisesti on syytä vielä todeta, että ehdottamallani Århusin yleissopimuksen tulkinnalla varmistetaan myös tulkinta, joka on direktiivien 2011/92 ja 2010/75 mukainen. Huomautan, että direktiiveissä 2011/92 ja 2010/75 annetaan osallistumisoikeuksia ”yleisölle” ainoastaan *siltä osin kuin* se kuuluu ”yleisöön, jota asia koskee”. Siten, vaikka oikeus saada tietoa päätösluonnoksesta annetaan direktiiveissä ”yleisölle” kokonaisuudessaan,[21] oikeus esittää huomautuksia ja kaikki muut osallistumisoikeudet annetaan yksinomaan ”yleisölle, jota asia koskee”.[22]

79. Direktiiveissä omaksuttu lähestymistapa ja tehdyt loogiset jaottelut, jotka pohjimmiltaan kuvastavat unionin lainsäätäjän tulkintaa Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 7 kappaleesta, vaikuttavat johdonmukaisemmilta. Samaan aikaan kun jokaisella (”yleisö”) on oikeus saada tieto päätösluonnoksesta, ainoastaan ”yleisöllä, jota asia koskee” eli yleisöllä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa tai jonka etua se koskee, on oikeus osallistua aktiivisesti menettelyyn.

80. Vaikka unionin lainsäädännön yleisesti tai joidenkin sen säännösten erityisesti mainitaan toisinaan olevan ristiriidassa Århusin yleissopimuksen tiettyjen määräysten kanssa,[23] näin ei selvästikään ole nyt tarkasteltavassa tapauksessa. Päinvastoin vaikuttaa siltä, että unionin lainsäätäjä arvioi kansainvälisen oikeuden mukaisia velvoitteita ja saattoi ne osaksi unionin oikeutta jokseenkin rationaalisesti tinkimättä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa asetetuista vähimmäisvaatimuksista. Siten, toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on katsonut, direktiivien ja Århusin yleissopimuksen soveltamisalojen välillä ei mielestäni ole epäjohdonmukaisuutta tai ristiriitaa tämän seikan osalta.

[19] Valvontakomitean 4.4.2008 esittämät havainnot ja suositukset, Liettua (ACCC/C/2006/16, 80 kohta).

[20] Valvontakomitean 8.2.2011 esittämät havainnot ja suositukset, Espanja (ACCC/C/2008/24, 99 ja 100 kohta).

[21] Direktiivin 2011/92 6 artiklan 2 kohta ja direktiivin 2010/75 24 artiklan 1 kohta, luettuna yhdessä liitteessä IV olevan 1 kohdan kanssa.

[22] Oikeudesta esittää huomautuksia ks. direktiivin 2011/92 6 artiklan 4 kohta ja direktiivin 2010/75 24 artiklan 1 kohta, luettuna yhdessä liitteessä IV olevien 3 ja 5 kohdan kanssa. Kaikista muista osallistumisoikeuksista ks. direktiivin 2011/92 6 artiklan 3 ja 5–7 kohta sekä direktiivin 2010/75 24 artiklan 1 kohta, luettuna yhdessä liitteessä IV olevan 3 kohdan kanssa.

[23] Ks. esim. valvontakomitean 17.3.2017 esittämät havainnot ja suositukset, ACCC/C/2008/32 (osa II), jotka koskevat sitä, miten Euroopan unioni on noudattanut Århusin yleissopimusta, ja joissa valvontakomitea totesi, ettei unionin oikeudessa taata SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa ympäristöä koskevien muussa kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjen toimien riittävää hallinnollista tai oikeudellista muutoksenhakumenettelyä.

d) 6 artiklan mukaiset osallistumisoikeudet: leges imperfectae?

81. On syytä huomata, että kyseiset Alankomaiden säännökset eivät kuitenkaan ole aivan näin mustavalkoisia. Yhtäältä Alankomaiden hallitus toteaa, että kyseisessä määräyksessä ”yleisöllä” tarkoitetaan jokaista. Siten *jokaisella on oikeus* esittää huomautuksia ja osallistua 6 artiklan mukaiseen yleisön osallistumismenettelyyn, kuten osoittaa myös se, miten se on saattanut tämän velvoitteen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ainoastaan ”osapuolilla”, siis ”yleisöllä, jota asia koskee”, on kuitenkin oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa.

82. Jos tätä lähestymistapaa käytettäisiin Århusin yleissopimuksen asian kannalta merkityksellisten määräysten tulkintaan, tämä tarkoittaisi, että 6 artiklan 7 kappaleessa, tai jopa koko 6 artiklassa, annettaisiin jokaiselle oikeus osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Siinä tapauksessa ainoastaan niillä, jotka kuuluvat 9 artiklan 2 kappaleen soveltamisalaan eli ”yleisöön, jota asia koskee”, olisi kuitenkin oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa. Lisäksi 6 artiklan mukaisella tosiasiallisella osallistumisella ei olisi merkitystä 9 artiklan 2 kappaleen soveltamisalan kannalta: 6 artiklan 7 kappaleen mukainen ”yleisö” ei voisi koskaan saada 9 artiklan 2 kappaleen mukaisen ”yleisön, jota asia koskee” asemaa, vaikka tämä yleisö olisi osallistunut täysimääräisesti ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

83. Muistutan, *että* 9 artiklan 2 kappale koskee nimenomaisesti 6 artiklan mukaisen osallistumismenettelyn piiriin kuuluvien päätösten aineellista ja menettelyllistä lainmukaisuutta, *että* 9 artiklan 2 kappaletta sovelletaan ainoastaan ”yleisöön, jota asia koskee” ja *että* 9 artiklan 3 kappale ei koske 6 artiklan mukaisen menettelyn piiriin kuuluvien päätösten lainmukaisuutta.[24] Toisin sanoen, jos katsotaan, että 6 artiklassa annetaan osallistumisoikeuksia ”yleisölle” kokonaisuudessaan, seurauksena on tilanne, jossa Århusin yleissopimuksella luodaan osallistumisoikeuksia ”yleisölle” mutta jossa sen 9 artiklaan ei sisälly vastaavaa valvontamekanismia tällaisia oikeuksia varten.

84. Tästä seuraisi, että hallintoviranomaisen ympäristöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä olisi kaksi osallistujaryhmää Århusin yleissopimuksen nojalla: ne, joilla on täytäntöönpanokelpoisia oikeuksia, ja ne, joilla tällaisia oikeuksia ei ole. Jälkimmäisellä ryhmällä olisi oikeus esittää huomautuksia ja osallistua menettelyyn. Käytännössä näiden oikeuksien osalta ei kuitenkaan olisi mitään valvontamekanismia. On tietenkin lähdettävä siitä olettamasta, että kaikki hallintoviranomaiset kaikissa jäsenvaltioissa toimivat moitteettomasti. Jos kuitenkin oletetaan, että toisinaan ne eivät pysty toimimaan tämän ihanteen mukaisesti, mikään ei estäisi tällaista vähemmän nuhteetonta hallintoviranomaista heittämästä suoraan roskikseen mitä tahansa, mitä se saa ”yleisöltä”, joka ei kuulu ”yleisöön, jota asia koskee”.

85. Tällainen ajatus on mielestäni kestämätön, ja yhdyn tältä osin komission näkemyksiin.[25] Århusin yleissopimuksessa, ja ennen kaikkea unionin oikeudessa yleisesti,[26] tai sen puoleen missä tahansa oikeusjärjestyksessä, joka on ansainnut tämän nimityksen, *jotta on olemassa oikeus, on oltava olemassa oikeussuojakeino*. Jos ei ole mitään keinoa valvoa sitä, noudattaako toinen osapuoli, käsiteltävässä asiassa viranomainen, oikeutta vastaavaa velvollisuutta, mitään oikeutta ei lähtökohtaisesti ole. Sitä voidaan pitää lahjana, palveluksena tai jopa hyväntekeväisyytenä, mutta tuskin oikeutena. Siten, jos unionin oikeudessa tai yhtä hyvin kansainvälisessä yleissopimuksessa,

[24] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 48–50 kohta.

[25] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 64 kohta.

[26] Ks. vastaavasti tuomio 25.7.2002, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto (C-50/00 P, EU:C:2002:462, 38 ja 39 kohta); tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 335 kohta) ja tuomio 18.3.2010, Alassini ym. (C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, 61 kohta).

jonka sopimuspuoli Euroopan unioni on ja jonka se hyväksyy ja saattaa osaksi unionin oikeusjärjestystä, säädetään tai määrätään oikeudesta, tämän oikeuden täytäntöönpanoa on oltava mahdollista vaatia tuomioistuimessa joko kyseisen välineen nojalla tai, ellei se ole mahdollista, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan nojalla.[27]

e) Vain ”menettelyllinen” lainmukaisuus vai ”osallistumiseen perustuva koskeminen”?

86. Todennäköisesti, ainakin teoriassa, kyseisen oikeuden saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa laajuuden osalta voisi olla kantoja, jotka sijoittuvat johonkin näiden kahden ääripään välille.

87. Ensinnäkin, entä jos katsottaisiin, että ”yleisöllä” kokonaisuudessaan olisi 6 artiklan 7 kappaleen nojalla oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa ainoastaan siltä osin kuin se osallistui ympäristöä koskevaan päätöksentekomenettelyyn? Voisivatko tällaiset henkilöt siten varmistaa henkilökohtaisten osallistumisoikeuksiensa kunnioittamisen ainoastaan siltä osin kuin ne ovat käyttäneet niitä, mutta ne eivät voisi riitauttaa menettelyn seurauksena tehtyä päätöstä kokonaisuudessaan? Vaihtoehtoisesti, entä jos niiden sallittaisiin riitauttaa ainoastaan 6 artiklan mukaisen menettelyn seurauksena tehtyjen päätöksen *menettelyllinen* lainmukaisuus muttei *aineellista* lainmukaisuutta?

88. Tällaisille ehdotuksille löytyy vieläkin vähemmän tukea Århusin yleissopimuksen sanamuodosta ja rakenteesta. Ne merkitsisivät käytännössä sitä, että ”yleisön” ja ”yleisön, jota asia koskee” ryhmien lisäksi otettaisiin käyttöön kolmas ryhmä, nimittäin ”yleisö, jota asia osittain koskee” (tai ”yleisö, jota asia koskee menettelyllisesti”).

89. Tällaiset ”välimallit” eivät mielestäni ole myöskään tosiasiassa mahdollisia. Ensimmäisessä skenaariossa tällaisen ”à la carte” -tuomioistuinvalvonnan laajuus riippuisi täysin muutoksenhakijan hallinnollisessa vaiheessa tekemästä henkilökohtaisesta valinnasta.[28] Toinen skenaario perustuu 6 artiklan mukaisen menettelyn piiriin kuuluvien päätösten menettelyllisen ja aineellisen lainmukaisuuden kuvitteelliseen erotteluun (joka on käytännössä tuskin mahdollista).[29] Ennen kaikkea tällaista erottelua ei kuitenkaan taaskaan tehdä 9 artiklan 2 kappaleessa itsessään. Itse asiassa 9 artiklan 2 kappaleessa ei edes edellytetä asiavaltuutta osapuolelle, joka vetoaa ainoastaan menettelyvirheeseen, kunhan todetaan, ettei riidanalainen päätös olisi ollut erilainen ilman kyseistä virhettä.[30]

90. Toiseksi, jos 6 artiklan 7 kappaletta olisi tulkittava siten, että jokaisesta, joka tosiasiallisesti osallistuu yleisön osallistumismenettelyyn, tulee ”yleisöä, jota asia koskee”, kaikkien sopimuspuolina olevien valtioiden olisi noudatettava tätä vaatimusta määritellessään, mikä on ”yleisön, jota asia koskee” riittävä etu tai oikeuden loukkaus 9 artiklan 2 kappaleen mukaisesti,

[27] Ks. vastaavasti tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 45–47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 27.9.2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, 57 ja 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[28] Tuomioistuinvalvonnan laajuus saattaisi myös olla ristiriidassa asiaa koskevan unionin tuomioistuimen aiemman oikeuskäytännön kanssa, joka perustuu 15.10.2015 annettuun tuomioon komissio v. Saksa (C-137/14, EU:C:2015:683, 75–82 kohta), jossa unionin tuomioistuin totesi, että tuomioistuinvalvonnan laajuuden rajaaminen perusteisiin, jotka oli esitetty jo hallinnollisessa vaiheessa, oli ristiriidassa sen kanssa, että yksityisillä on määrä olla ympäristöasioissa mahdollisimman laaja oikeus saada asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi.

[29] Yhden ympäristöasioissa nostetun kanteen perusteiden jakamisen ja selkeän erottelun yleisestä hankaluudesta ks. analogisesti ratkaisuehdotukseni North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (C-470/16, EU:C:2017:781, 74–91 kohta).

[30] Ks. vastaavasti tuomio 7.11.2013, Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 49–51 kohta).

kun kyse ei ole valtiosta riippumattomista järjestöistä. Toisin sanoen sopimuspuolina olevien valtioiden olisi käytettävä 9 artiklan 2 kappaleen osalta perustetta ”osallistumiseen perustuva koskeminen”.

91. Näin ei voi kuitenkaan olla. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa annetaan sopimuspuolille laaja harkintavalta sen määrittämiseksi, mikä on ”yleisön, jota asia koskee” riittävä etu tai oikeuden loukkaus, kun kyse ei ole valtiosta riippumattomista järjestöistä. [31] Lisäksi käsite osallistumiseen perustuva koskeminen heikentäisi 9 artiklan 2 kappaleeseen sisältyvien asiavaltuuden edellytysten perustaa. Jos jokaiselle olisi annettava mahdollisuus osallistua 6 artiklan 7 kappaleen nojalla ja jos se näin tehdessään saisi 9 artiklan 2 kappaleen mukaisen asiavaltuuden pelkän osallistumisen kautta, 9 artiklan 2 kappaletta sovellettaisiin pohjimmiltaan *jokaiseen*, mikä merkitsisi actio popularis -kannetta. Tämän lopputuloksen Århusin yleissopimuksen laatijat kuitenkin nimenomaisesti torjuivat. [32]

f) Välipäätelmä

92. Samalla kun pyrin kunnioittamaan täysimääräisesti Århusin yleissopimuksen henkeä ja pyrkimyksiä avata päätöksentekomenettelyä ja taata oikeus saada ympäristöä koskeva asia käsitellyksi tuomioistuimessa, en yksinkertaisesti voi allekirjoittaa sitä ajatusta, että 6 artiklan 7 kappaleen sanamuodon perusteella – kun se irrotetaan koko 6 artiklan muodostamasta asiayhteydestä – 6 artiklaan kirjatut yleisön osallistumisoikeudet on annettava jokaiselle. Tämä päätelmä ei perustu ainoastaan kyseiseen määräykseen itsessään vaan, kuten tämän ratkaisuehdotuksen aiemmissa jaksoissa on osoitettu, myös niihin jokseenkin kyseenalaisiin seurauksiin, joita tällaisella laajentamisella olisi muille Århusin yleissopimuksen määräyksille – etenkin myöhemmälle oikeudelle saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa. Kunnioitettavaa tavoitetta lisätä yleisön osallistumismahdollisuuksia ympäristöasioissa ei pidä irrottaa tämän välineen yleisestä logiikasta ja sen rajoista.

93. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 7 kappaletta on tulkittava siten, että sillä annetaan osallistumisoikeuksia ”yleisölle” ainoastaan siltä osin kuin se kuuluu ”yleisöön, jota asia koskee” ja että 9 artiklan 2 kappaletta sovelletaan samoin ainoastaan ”yleisöön, jota asia koskee”. Jälkimmäinen määräys ei siten ole esteenä oikeuden saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa epäämiselle ”yleisöltä” kokonaisuudessaan, kun sitä ei samanaikaisesti pidetä ”yleisönä, jota asia koskee”.

3. Kansallisessa oikeudessa annetut laajemmat oikeudet

94. Mitä tämä päätelmä tarkoittaisi ensimmäisen kantajan tilanteelle, jos sitä tarkastellaan *ainoastaan* Århusin yleissopimuksen ja direktiivin 2010/75 sekä direktiivin 2011/92 valossa? Ensimmäinen kantaja on luonnollinen henkilö ja ammatiltaan eläinlääkäri. Hän toteaa, että hänen ammattinsa ja valan, jonka hän vannoi aloittaessaan eläinlääkärinä, vuoksi eläinten hyvinvointi koskee häntä henkilökohtaisesti. Tämä ei kuitenkaan tarkoita kansallisen lainsäädännön mukaista etua, joka antaisi hänelle osapuolen aseman.

[31] Tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 38 kohta).

[32] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 46 kohta.

95. Edellä esitetyn Århusin yleissopimuksen tulkinnan mukaisesti ensimmäinen kantaja kuuluu ”yleisöön” muttei ”yleisöön, jota asia koskee”. Hänellä ei ole oikeutta osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekomenettelyyn Århusin yleissopimuksen 6 artiklan nojalla. Hän ei ilmeisesti myöskään kuulu ”yleisöön, jota asia koskee” kansallisen lainsäädännön nojalla 9 artiklan 2 kappaleen yhteydessä. Koska hänellä ei ole 6 artiklan nojalla osallistumisoikeuksia, sopimuspuolena oleva valtio ei ole velvollinen antamaan hänelle 9 artiklan 2 kappaleen mukaista oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen ei ole tarkoitus kattaa toimia tai laiminlyöntejä, jotka kuuluvat jo saman artiklan 2 kappaleen soveltamisalaan. Myöskään 9 artiklan 3 kappaleesta ei seuraa muita velvoitteita. Direktiivit 2010/75 ja 2011/92 eivät muuta mitenkään näitä päätelmiä.

a) Kansallisessa oikeudessa ”yleisölle” annettu oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa

96. Käsiteltävä asia on kuitenkin todellisuudessa tätä kysymystä laajempi. Muistutan, että Alankomaiden oikeuden mukaan ”yleisölle” kansallisessa oikeudessa annettu oikeus osallistua päätöksentekomenettelyyn on laajempi kuin Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 7 kappaleen soveltamisala, sellaisena kuin sitä on tulkittu edellä. Wabon 3.12 §:n 5 momentin nojalla oikeus osallistua päätöksentekomenettelyyn koskee *jokaista*, eikä siinä tehdä eroa ”yleisön, jota asia koskee” ja ”yleisön” välillä. Kansallisessa oikeudessa annetaan siten ymmärtääkseni jokaiselle luonnolliselle henkilölle ja oikeushenkilölle oikeus osallistua täysimääräisesti yleisön osallistumismenettelyyn.[33]

97. Tämä monimutkaistaa asiaa. Ovatko Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappale, direktiivin 2011/92 11 artikla ja direktiivin 2010/75 25 artikla, tai itse asiassa muut unionin oikeuden säännökset tai määräykset, esteenä sille, että ”yleisön” oikeus saada 6 artiklan mukaisen menettelyn piiriin kuuluvien päätösten lainmukaisuutta koskeva asia käsitellyksi tuomioistuimessa osalta suljetaan pois tapauksissa, joissa tälle ryhmälle on nimenomaisesti annettu *kansallisessa oikeudessa* tällaisia yleisön osallistumista koskevia laajempia oikeuksia?

98. Århusin yleissopimuksen 3 artiklan 5 kappaleen mukaan sopimuspuolet voivat toteuttaa kansallisessa oikeudessa yleissopimuksessa edellytettäviä suotuisampia toimenpiteitä, kuten lisätä yleisön osallistumista 6 artiklan mukaiseen päätöksentekomenettelyyn. Mahdollisuus antaa enemmän tai laajempia oikeuksia kansallisessa oikeudessa ilmenee myös useista Århusin yleissopimuksen määräyksistä.

99. Kun otetaan huomioon edellisessä jaksossa ehdotettu Århusin yleissopimuksen 6 artiklan tulkinta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on taattava täysimääräinen osallistuminen ainoastaan ”yleisölle, jota asia koskee” muttei ”yleisölle” kokonaisuudessaan, vaikuttaa siltä, että Alankomaat on säätänyt yleissopimuksessa edellytettäviä laajemmista yleisön osallistumisoikeuksista. Kyseinen jäsenvaltio on kuitenkin tehnyt näin ainoastaan 6 artiklan mukaisen yleisön osallistumisen osalta muttei 9 artiklan 2 kappaleessa määrätyn oikeuden saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa osalta.

[33] Kuten esitettiin pääpiirteittäin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 9 ja 10 kohdassa.

b) Laajemmat oikeudet ja perusoikeuskirjan soveltamisala

100. Miten tällaista tilannetta on arvioitava unionin oikeuden kannalta? Etenkin, kuuluvatko tällaiset ”suotuisammat” kansalliset säännökset ”unionin oikeuden soveltamisalaan”, jotta perusoikeuskirjaa voidaan soveltaa? Onko siinä tapauksessa välttämätöntä, että perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan mukainen oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin annetaan niille, jotka kuuluvat ”yleisöön” kokonaisuudessaan, jotta niille annetaan oikeussuojakeino kansallisessa oikeudessa taattujen laajempien osallistumisoikeuksien osalta mutta unionin oikeuden lainsäädäntövälineen soveltamisalalla?

101. Näihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää kaksivaiheista arviointia. Ensinnäkin toimiiko jäsenvaltio, joka menee tietyssä asiassa pitemmälle kuin on tarpeen ja toteuttaa toimia, joista ei nimenomaisesti säädetä tai määrätä unionin oikeudessa, unionin oikeuden soveltamisalalla ja ”soveltaako” se siten ”unionin oikeutta” perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla? Toiseksi voidaanko siinä tapauksessa soveltaa perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäistä kohtaa, koska ”unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia” saatetaan loukata?

102. Ensinnäkin näkemys, jonka mukaan kyseessä olevat kansalliset ”suotuisammat” säännökset kuuluvan perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan nojalla perusoikeuskirjan soveltamisalaan, olisi tätä kysymystä koskevan, jokseenkin vallitsevan, lähestymistavan mukainen. Vaikka unionin oikeudessa ei (tiukasti ottaen) edellytettäisikään tiettyjä kansallisia säännöksiä, ne kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan, jos niillä pannaan täytäntöön laajemmin ja abstraktimmin muotoiltuja unionin oikeuden säännöksiä tai määräyksiä. [34]

103. Samat päätelmät olisi otaksuttavasti tehtävä sitäkin suuremmalla syyllä välineestä, jossa selkeästi annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus mennä ehdotonta vähimmäistasoa pitemmälle ja jossa itse asiassa yhdistetään laajemmat oikeudet ja osallistuminen sen muodostamaan kokonaiskehykseen, kuten Århusin yleissopimuksen 3 artiklan 5 kappaleessa tai 9 artiklan 2 tai 3 kappaleessa.

104. Jos näin nimittäin on, edellä [35] Århusin yleissopimuksessa taattujen oikeuksien osalta pääpiirteittäin esitettyä logiikkaa voitaisiin myös soveltaa: jos on annettu oikeus, vaikka sitä ei olisikaan annettu unionin oikeudessa vaan jäsenvaltio olisi antanut sen unionin oikeuden soveltamisalalla ja tätä koskevan nimenomaisen toimivallan mukaisesti, sen rikkomisen varalta on oltava käytettävissä oikeussuojakeino.

105. Näin olisi oltava sitäkin suuremmalla syyllä silloin, kun kyse on niin perustavasta takeesta kuin perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesta oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja tuomioistuimeen. Kyseisessä määräyksessä nimittäin annetaan yksityisille oikeus, johon he voivat vedota sellaisenaan. [36] Kuten unionin tuomioistuimen uudemmassa oikeuskäytännössä selvennetään, perusoikeuskirjan 47 artikla ei ole pelkkä kakunkoriste, vaan se ilmentää jokaisen oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvan järjestelmän ydintä ja perusolemusta. [37]

[34] Siten esimerkiksi jo 26.2.2013 annetussa tuomiossa Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105) kansallisilla säännöksillä, jotka koskivat veronkorotuksen määräämistä myöhemmältä verokaudelta seuraamuksena aiempina verokausina jätetyistä virheellisistä veroilmoituksista, katsottiin ”sovellettavan unionin oikeutta”, etenkin jäsenvaltioiden velvollisuutta säätää toimenpiteistä ”veron kannon oikean toimittamisen varmistamiseksi ja veropetosten estämiseksi”. Ks. myös esim. tuomio 21.12.2011, N.S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 64–69 kohta) tai tuomio 13.6.2017, Florescu ym. (C-258/14, EU:C:2017:448, 48 kohta).

[35] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 85 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[36] Ks. esim. äskettäin, 29.7.2019 annettu tuomio Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[37] Ks. esim. tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 120 ja 167 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

106. Äskettäisessä (suuren jaoston) tuomiossa TSN ja AKT unionin tuomioistuin kuitenkin totesi, että jäsenvaltio ei sovella unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, kun se antaa kansallisia säännöksiä, jotka kuuluvan sen toimivallan piiriin, joka jäsenvaltioilla edelleen on sellaisen unionin oikeuden säännöksen nojalla, jonka mukaan direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen soveltaa suotuisampia kansallisia säännöksiä. [38]

107. Kyseisen tuomion perusteella vaikuttaa siltä, että ratkaisevaa on kunkin yksittäisen säännöksen tarkastelu: ”Jos kyseisen alan unionin säännöksissä ei säännellä jotain seikkaa eikä aseteta jäsenvaltioille mitään erityistä velvoitetta tietyn tilanteen osalta, kansallinen säännöstö, jonka jäsenvaltio antaa tämän seikan osalta, jää perusoikeuskirjan soveltamisalan ulkopuolelle, eikä kyseistä tilannetta voida arvioida suhteessa perusoikeuskirjan määräyksiin – –.” [39]

108. En ole täysin samaa mieltä tuomion TSN ja AKT sanamuodosta sikäli, että katsoisin, että unionin tuomioistuimen todellakin vakiintuneen oikeuskäytännön vastaisesti tapaukset liukuisivat äkillisesti ja jokseenkin odottamattomasti unionin oikeuden soveltamisalaan ja sieltä pois ja että perusoikeuskirjaa arvioitaisiin johdetun oikeuden jokaisen yksittäisen säännöksen tasolla. [40] Saman logiikan mukaisesti monet aikaisemmat tapaukset, joissa ei ollut mitään konkreettista unionin oikeuden säännöstä tai määräystä, jossa kyseisestä asiasta olisi säädetty tai määrätty, mutta joiden silti katsottiin kuuluvan unionin oikeuden ja siten perusoikeuskirjan soveltamisalaan, jäisivät yhtäkkiä perusoikeuskirjan soveltamisalan ulkopuolelle. [41] Tämä lähestymistapa myös poikkeaa muista uudemmista oikeustapauksista, joissa perusoikeuskirjaa ja siinä annettuja takeita sovellettiin edelleen, samalla kun myönnettiin, ettei missään johdetun oikeuden konkreettisessa säännöksessä taattu nimenomaista oikeutta, joka olisi esteenä kansallisessa oikeudessa tehdylle lainsäädännölliselle ratkaisulle. [42]

109. Voin kuitenkin hyväksyä tuomion TSN ja AKT toiminnallisen logiikan. Unionin tuomioistuin esitti edellä tämän ratkaisuehdotuksen 107 kohdassa toistetun toteamuksen vasta tarkasteltuaan yhdenmukaistamisen tasoa tietyllä alalla ja unionin toimivallan luonnetta ja, mikä tärkeintä, esitettyään varauman, jonka mukaan kansallisessa lainsäädännössä säädetyillä ”suotuisammilla toimenpiteillä” ei saa vaarantaa unionin toimenpiteiden johdonmukaisuutta kyseessä olevalla alalla. [43]

110. Perimmäinen kysymys tällaisessa asiayhteydessä ei nähdäkseni ole kysymys perusoikeuskirjan sovellettavuudesta (ja unionin oikeuden soveltamisalasta) vaan sen *erityisen oikeuden* yksilöiminen, josta *unionin oikeudessa säädettäisiin* ja joka sitten synnyttäisi perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisen suojan.

38 Tuomio 19.11.2019 (C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:981, erityisesti 49–51 kohta).

39 Ibid., 53 kohta.

40 Kaikki tämä tapahtuisi jokseenkin intuitionvastaisella tavalla: mitä konkreettisemmin ja täsmällisemmin asiakysymyksestä keskustellaan, sitä todennäköisemmin asia jää yhtäkkiä kokonaan unionin oikeuden ”soveltamisalan ulkopuolelle”, ja oletettavasti kaikki siihen liittyvät ja rakenteelliset abstraktit kysymykset kuuluvat edelleen unionin oikeuden soveltamisalaan. Käytännössä tämä johtaa todennäköisesti siihen, että koko asiakysymyksen tarkastelu tuomiovallan käytön vaiheessa mullistuu, kun asiakysymyksen pitkällisessä ja seikkaperäisessä arvioinnissa ei yhtäkkiä käsitelläkään toimivaltaa / tutkittavaksi ottamista koskevaa kysymystä aivan päättelyn lopussa.

41 Abstrakteilla käsitteillä kuten ”arvonlisäveron kannon oikea toimittaminen” tai ”unionin varat” voitiin saattaa lähes kaikki arvonlisäveron täytäntöönpanoa tai unionin omia varoja koskevia petoksia koskevat kysymykset unionin oikeuden soveltamisalaan. Jos tämä nimittäin on oikea logiikka (ja abstraktiotaso), tuomiossa TSN ja AKT tarkasteltu tapaus kuului kuitenkin myös tiukasti unionin oikeuden soveltamisalaan, koska ”palkallisesta vuosilomasta” säädetään tällä abstraktiotasolla sekä unionin primaarioikeudessa että johdetussa oikeudessa. Lähemmin tällaisen ”täytäntöönpanologiikan” ulottumisesta perusoikeuskirjan soveltamisalaan ks. ratkaisuehdotukseni Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, 26–56 kohta).

42 Ks. esim. tuomio 13.6.2019, Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, 66–74 kohta).

43 Tuomio 19.11.2019 (C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:981, 47–51 kohta).

111. Vaikka ei ehkä pidettäisikään tiukasti kiinni siitä, että mikä tahansa ja jokainen ”yleisön” osallistumisen osatekijä jää kokonaisuudessaan unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, on toiseksi todettava, ettei unionin oikeudessa taata ”yleisölle” osallistumisoikeutta, jonka noudattamista voitaisiin valvoa perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti. Unionin oikeus ei siten ole esteenä sille, että ”yleisöllä”, joka ei kuulu ”yleisöön, jota asia koskee”, ei ole oikeutta saada asiaa käsitellyksi tuomioistuimessa. Tämä ei kuitenkaan ole syy siihen, miksi perusoikeuskirjaa tai unionin oikeutta *ei voitaisi soveltaa* käsiteltävään asiaan, vaan syy siihen on se, ettei unionin oikeudessa alun pitäenkään säädetä tai määrätä tällaisesta ”yleisön” osallistumisoikeudesta. Jos unionin oikeudessa *ei* anneta *oikeutta* tai vapautta, ei myöskään ole vastaavaa perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan mukaista oikeutta saada sellaisen oikeuden, jota ei ole olemassa, noudattamista koskeva asia käsitellyksi tuomioistuimessa.

112. Olen nimittäin jo esittänyt, että tällaisissa tapauksissa arvioinnissa keskeistä ei ole välttämättä perusoikeuskirjan *soveltamisala* vaan pikemminkin unionin oikeuden *tietystä säännöksestä tai määräyksestä* johtuvan *oikeuden* yksilöiminen.[44] Ellei tällaista nimenomaista oikeutta ole, myös tapauksessa, joka unionin oikeuden soveltamisalan perinteisemmän, laajan tulkinnan mukaan kuuluu sen soveltamisalaan, unionin oikeudella on hyvin vähän tai ei lainkaan sanottavaa asiasta, koska tämä sääntelyvalta on jätetty – jaetun toimivallan piiriin kuuluvalla alalla – jäsenvaltioille. Tällaisessa tapauksessa unionin tuomioistuin ei menetä yhtäkkiä toimivaltaansa vaan pikemminkin katsoo, ettei unionin oikeus ole esteenä kyseessä olevalle kansalliselle lainsäädännölle.

113. Yhteenvetona on todettava, että kaikista näistä syistä ehdotan, että kysymykseen sen yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa, että ”yleisöön” kuuluvilta, jotka eivät kuulu ”yleisöön, jota asia koskee”, suljetaan pois oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa tilanteessa, jossa näille yleisöön kuuluville on annettu *osallistumisoikeuksia kansallisessa oikeudessa*, vastataan seuraavasti.

114. Ensinnäkin Århusin yleissopimuksen 6 artiklassa täysimääräiset osallistumisoikeudet taataan ainoastaan ”yleisölle, jota asia koskee”. Tällaista oikeutta ei taata ”yleisölle” kyseisessä määräyksessä eikä etenkään missään muussakaan unionin oikeuden säännöksessä tai määräyksessä, direktiivit 2011/92 ja 2010/75 mukaan luettuina.

115. Toiseksi, vaikka tällainen tilanne ei jäisikään unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle ja siihen voitaisiin siten soveltaa perusoikeuskirjaa, tosiasia on, että tällaisessa tilanteessa ei ole mitään unionin oikeudessa säädettyä ja taattua oikeutta. Siten kansallisessa oikeudessa säädettyjen oikeuksien noudattamisen valvonta on kansallisia (perusoikeuksien) takeita koskeva asia. Unionin oikeus ei ole esteenä tällaiselle poissulkemiselle, koska siinä ei alun pitäenkään edellytetä oikeuksien ulottamista koskemaan ”yleisöä” kokonaisuudessaan. On kansallisen oikeuden asia suojata kansallisesti annettuja oikeuksia tällaisissa tilanteissa.

116. On aiheellista esittää vielä yksi loppuhuomautus. Tällainen lopputulos on yhteensopiva paitsi sen oikeusjärjestyksen ja perusoikeuksien suojelun monitasoisen järjestelmän yhdistelmän, joka muodostaa Euroopan unionin, logiikan myös Århusin yleissopimuksen yleistavoitteiden kanssa. Yleisön osallistumista ympäristöasioihin voidaan edistää eri tavoin. Yksi näistä tavoista voisi ehkä myös olla tietty ”moninopeuksinen” yleisön osallistumisen järjestelmä: osallistumisen edistämiseksi annetaan yhdessä vaiheessa enemmän oikeuksia kuin Århusin yleissopimuksessa muttei välttämättä myöhemmissä vaiheissa.

[44] Ks. ratkaisuehdotukseni El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, 74–83 kohta) ja kyseisen oikeuden arviointitason osalta ratkaisuehdotukseni Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, 70–80 kohta).

117. Jos tällaisessa tilanteessa pidetään tiukasti kiinni jokseenkin ehdottomasta ”kaikki tai ei mitään” -lähestymistavasta – mikä tarkoittaa sitä, että jos jotain enemmän annetaan yhdessä vaiheessa,[45] on annettava kaikki muukin –, tällä olisi viime kädessä kielteisiä vaikutuksia niiden tavoitteiden kannalta, joihin Århusin yleissopimuksella pyritään. Yksikään hyvä teko ei jää rankaisematta. Sarkastiset toteamukset sivuuttaen on melko todennäköistä, että jos edellytetään tällaista valintaa ”kaikki tai ei mitään” vapaaehtoisuuteen perustuvien lisäoikeuksien osalta, useiden sopimuspuolina olevien valtioiden luonnollinen reaktio olisi todennäköisesti se, että ”mitään ylimääräisiä oikeuksia ei anneta”. Tämä on kuitenkin tuskin lopputulos, johon olisi pyrittävä tulkitsemalla järkevästi sellaisen välineen mukaisten (oikeudellisesti täytäntöönpanokelpoisten) velvollisuuksien soveltamisalaa, jolla on tarkoitus edistää yleisön osallistumista ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

c) Päätelmä

118. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Århusin yleissopimuksen 6 artiklaa samoin kuin direktiivin 2011/92 6 artiklaa ja direktiivin 2010/75 24 artiklaa on tulkittava siten, että niissä annetaan täysimääräiset osallistumisoikeudet ainoastaan näissä välineissä tarkoitetulle ”yleisölle, jota asia koskee” muttei ”yleisölle” kokonaisuudessaan.

119. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappale sen enempää kuin direktiivin 2011/92 11 artikla tai direktiivin 2010/75 25 artiklakaan tai sen puoleen perusoikeuskirjan 47 artikla eivät ole esteenä sille, että ”yleisöön” kuuluvilla, jotka eivät kuulu ”yleisöön, jota asia koskee”, ei ole oikeutta saada asiaansa käsitellyksi tuomioistuimessa.

C Aiempaa osallistumista koskeva edellytys

120. Kolmannesta kuudenteen kysymyksillään, joita on asianmukaista tutkia yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, ovatko Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappale tai direktiivin 2011/92 11 artikla ja direktiivin 2010/75 25 artikla esteenä Awb:n 6:13 §:ssä säädetyn kaltaiselle kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvälle edellytykselle, jossa ”yleisön, jota asia koskee” oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa tehdään riippuvaiseksi aiemmasta huomautusten esittämisestä yleisön osallistumismenettelyssä, ellei niiden esittämättä jättäminen ole perusteltua. Jos unionin tuomioistuin vastaa tähän kysymykseen kieltävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lisäksi, ovatko samat määräykset ja säännökset esteenä kansalliselle säännökselle, jonka mukaan kansallinen tuomioistuin voi ottaa niiden, jotka kuuluvat ”yleisöön, jota asia koskee”, nostaman kanteen tutkittavaksi vain niiden päätöksen osien osalta, joita vastustettiin valmisteluvaiheen aikana. Kuudennella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lisäksi, onko näihin kysymyksiin vastattava eri tavalla, kun kyse on ”yleisöstä”.

121. Tässä jaksossa esittämistäni syistä katson, että aiempaa osallistumista hallinnolliseen menettelyyn koskeva edellytys on todellakin ristiriidassa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa ”yleisölle, jota asia koskee” suoraan annetun oikeuden saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa kanssa. Edellisessä jaksossa ehdotetun logiikan ja lähestymistavan mukaisesti tämä ei kuitenkaan päde ”yleisöön” kokonaisuudessaan.

[45] Vaikka syyt siihen, miksi näitä lisäoikeuksia annetaan kyseisessä vaiheessa, kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 11 kohdassa esitettiin, ovat sääntelyn kannalta järkeviä.

1. ”Yleisölle, jota asia koskee”, asetettu aiempaa osallistumista koskeva edellytys

122. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen sanamuotoon ei sisälly mitään aiempaa osallistumista koskevaa edellytystä, mikä ei ole yllättävää. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja Alankomaiden hallituksen tavoin katson, että unionin tuomioistuimen tarkasteltavana oleva kysymys on erotettava tilanteesta, josta määrätään Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen kolmannessa kohdassa. Kyseinen määräys koskee *hallinnollisten uudelleentarkastelumenettelyjen* loppuunsaattamista ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimessa tutkittavaksi, silloin kun kansallisessa lainsäädännössä on tällainen vaatimus. Kyseinen määräys koskee kuitenkin selvästi *hallinnollista* uudelleentarkastelua, tyypillisesti toisessa asteessa tehtävää hallintopäätöstä. Se ei koske oikeutta saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa. [46]

123. Seuraavaksi Alankomaiden hallitus viittaa siihen, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa edellytetään sopimuspuolten varmistavan ”kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti”, että ne, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, voivat saada asian käsitellyksi tuomioistuimessa. Tästä viittauksesta kansalliseen lainsäädäntöön Alankomaiden hallitus väittää, että on jäsenvaltioiden harkintavallassa määritellä pääasiassa kyseessä olevien kaltaiset edellytykset asiavaltuudelle.

124. Olen tästä samaa mieltä yleisellä tasolla, mutta esitän tästä yhden varsin merkittävän varauman: on luonnollisesti jäsenvaltioiden asia asettaa yksityiskohtaiset edellytykset asiavaltuudelle, mutta tällä ei saa heikentää sitä, mistä 9 artiklan 2 kappaleessa itsessään on jo määrätty.

125. Silloin, kun unioni ei ole antanut asiaa koskevia säännöksiä, kunkin jäsenvaltion asiana on jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen nojalla antaa yksityiskohtaiset menettelysäännöt 9 artiklan 2 kappaleessa mainittuja oikeussuojakeinoja varten. [47] Kun jäsenvaltiot käyttävät menettelyllistä itsemääräämisoikeuttaan, niiden harkintavallan käyttö ei ainoastaan edellytä (perinteistä) vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteen noudattamista. Århusin yleissopimuksen erityisessä asiayhteydessä tämän harkintavallan käyttöä rajoittaa lisäksi 9 artiklan 2 kappaleen tavoite antaa ”yleisölle, jota asia koskee” laaja oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa yleissopimuksen soveltamisalalla. [48]

126. Komissio katsoo, että 9 artiklan 2 kappale on esteenä aiempaa osallistumista koskevalle edellytykselle. Se perustaa tämän tulkinnan 9 artiklan 2 kappaleen tavoitteeseen, sellaisena kuin sitä on tulkittu tuomiossa komissio v. Saksa [49] ja tuomiossa Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (jäljempänä tuomio Djurgården). [50] Alankomaiden hallitus ja Irlanti sitä vastoin tekevät päinvastaisen päätelmän kyseisestä oikeuskäytännöstä ja vetoavat tältä osin tuomioon Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (jäljempänä tuomio Protect Natur). [51] On siten tarpeen aloittaa tämän seikan tarkastelu arvioimalla yksityiskohtaisesti kyseistä oikeuskäytäntöä.

[46] Joissain tapauksissa, erityisesti kun kyse on sekamuotoisista tuomioistuimista, voidaan keskustella siitä, onko kyseinen uudelleentarkastelun suorittava taho edelleen ”hallinnollinen” vai jo ”tuomioistuin”. Tästä ei kuitenkaan ole selvästikään kyse käsiteltävässä asiassa.

[47] Ks. tuomio 27.6.2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, 35 kohta) ja tuomio 18.10.2011, Boxus ym. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, EU:C:2011:667, 52 kohta).

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

[49] Tuomio 15.10.2015 (C-137/14, EU:C:2015:683).

[50] Tuomio 15.10.2009 (C-263/08, EU:C:2009:631).

[51] Tuomio 20.12.2017 (C-664/15, EU:C:2017:987).

a) Tuomiot Djurgården, komissio v. Saksa ja Protect Natur

127. Tuomiossa *Djurgården* tarkastellussa asiassa haettiin lupaa hankkeelle, jolla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ruotsin lainsäädännön mukaan yleisön osallistumismenettelyä koskevia asioita käsiteltiin ympäristöasioihin erikoistuneessa tuomioistuimessa. Tämä huomioon ottaen Högsta domstolen (korkein oikeus, Ruotsi) tiedusteli unionin tuomioistuimelta, voitaisiinko direktiivin 2011/92 11 artiklan nojalla tuomioistuimessa uudelleen tutkittavaksi saattamista koskevaa oikeutta katsoa käytetyn jo päätökseen johtaneessa menettelyssä, koska tämä menettely toteutettiin tuomioistuimessa, vai oliko ”yleisöllä, jota asia koskee” edelleen oikeus riitauttaa kyseinen päätös tuomioistuimessa.

128. Unionin tuomioistuin vastasi tähän, että siihen yleisöön kuuluvilla, jota asia koskee, on oltava oikeus hakea muutosta päätökseen siitä riippumatta, millainen osa niillä on ollut hakemuksen käsittelyssä siltä osin kuin on kyse osallistumisesta tässä elimessä toimitettuun menettelyyn ja kannan esittämisestä tässä yhteydessä.[52] Unionin tuomioistuin esitti tähän päätelmään seuraavat kaksi syytä: näin on yhtäältä siksi, että direktiivin 2011/92 11 artiklassa tarkoitettu muutoksenhakuoikeus ei riipu siitä, onko muutoksenhaun kohteena oleva päätös tai toimi hallintoviranomaisen vai lainkäyttöelimen tekemä, ja toisaalta siksi, että osallistuminen ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin direktiivissä 2011/92 säädettyjen edellytysten mukaisesti on ”erillinen oikeus, jonka päämäärät eroavat tuomioistuimelle osoitettavan muutoksenhaun päämääristä, sillä viimeksi mainittua keinoa voidaan näet tarvittaessa käyttää tässä menettelyssä tehdyn päätöksen riitauttamiseksi. Menettelyyn osallistuminen ei näin ollen vaikuta siihen, millä edellytyksillä tätä muutoksenhakuoikeutta käytetään”.[53]

129. Tuomio komissio v. Saksa koski muun muassa Saksan lainsäädäntöön sisältyvää menettelysäännöstä, jossa rajoitettiin perusteet, joita voidaan esittää direktiivin 2011/92 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan soveltamisalaan kuuluvasta hallintopäätöksestä nostetun kanteen tueksi, koskemaan väitteitä, jotka oli *jo* esitetty hallintomenettelyn aikana.[54]

130. Unionin tuomioistuin totesi tämän säännöksen direktiivin 2011/92 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan vastaiseksi. Se huomautti, että kyseisissä unionin oikeuden säännöksissä ei rajoiteta mitenkään niitä perusteita, joihin kantaja voi vedota hakiessaan muutosta tuomioistuimessa näiden säännösten nojalla, ja muistutti niiden tavoitteesta taata ympäristönsuojelun alalla laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa.[55] Kyseessä olleista kansallisista säännöksistä unionin tuomioistuin totesi, että niissä asetetaan erityisiä edellytyksiä, joilla rajoitetaan tuomioistuinvalvontaa ja joista ei säädetä direktiivin 2011/92 11 artiklassa eikä direktiivin 2010/75 25 artiklassa.[56]

131. Vastauksena Saksan ja Itävallan hallitusten esittämään väitteeseen unionin tuomioistuin lisäksi katsoi, ettei tällaista rajoitusta voida oikeuttaa vetoamalla hallintomenettelyjen tehokkuuteen. Saksan ja Itävallan hallitukset olivat väittäneet lähinnä, että direktiivin

52 Tuomio 15.10.2009 (C-263/08, EU:C:2009:631, 39 kohta).

53 Ibid., 38 kohta.

54 Tuomio 15.10.2015 (C-137/14, EU:C:2015:683).

55 Ibid., 76 ja 77 kohta.

56 Ibid., 78 kohta.

2011/92 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan mukaisesti yksityiskohtaisten menettelysääntöjen laatiminen kyseisissä säännöksissä mainittuja kanteita varten kuuluu jäsenvaltioiden menettelylliseen itsemääräämisoikeuteen.[57]

132. Unionin tuomioistuin kuitenkin hylkäsi nämä väitteet ja totesi, että ”vaikka on totta, että sillä, että peruste esitetään ensimmäistä kertaa muutoksenhaun yhteydessä tuomioistuimessa, saatetaan tietyissä tapauksissa haitata kyseisen menettelyn asianmukaista kulkua, on riittävää muistuttaa, että direktiivin 2011/92 11 artiklan ja direktiivin 2010/75 25 artiklan varsinaisena tavoitteena ei ole pelkästään sen takaaminen, että yksityisillä olisi mahdollisimman laaja oikeus saada asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi, vaan tavoitteena on myös sen mahdollistaminen, että tämän harjoittama valvonta käsittäisi riitautetun päätöksen aineellisen ja menettelyllisen lainmukaisuuden kokonaisuudessaan”.[58] Se myös lisäsi, että kansallisen lainsäätäjän on tästä huolimatta mahdollista antaa sellaisia erityisiä menettelysääntöjä – kuten väärinkäyttönä tai vilpillisesti esitetyn perustelun tutkimatta jättämistä koskevia sääntöjä –, jotka ovat asianmukaisia mekanismeja tuomioistuinmenettelyn tehokkuuden takaamiseksi.[59]

133. Tuomio Protect Natur[60] koski Itävallan säännöstä, johon sisältyi aiempaa osallistumista koskeva edellytys. Tarkemmin ottaen kyseisessä menettelysäännössä asetettiin ympäristöjärjestöille prekluusiosääntö, jonka nojalla tällaiset järjestöt menettävät asianosaisasemansa hallinnollisessa menettelyssä eivätkä siten voi nostaa kannetta tämän menettelyn päätteeksi tehdystä päätöksestä, jos ne eivät ole esittäneet väitteitään määräajassa jo hallinnollisessa menettelyssä. On kuitenkin syytä huomauttaa, että kyseinen asia koski tämän säännön yhteensopivuutta Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen kanssa direktiivin 2000/60/EY[61] soveltamisalaan kuuluvien yleisön osallistumismenettelyjen osalta eikä sen yhteensopivuutta Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen kanssa ja sen 6 artiklan mukaisia yleisön osallistumismenettelyjä.

134. Unionin tuomioistuin totesi, että kyseessä olevan kansallisen menettelysäännön vahvistaminen kuuluu jäsenvaltioiden menettelylliseen itsemääräämisoikeuteen. Se perusti tämän toteamuksen 9 artiklan 3 kappaleen sanamuotoon, jossa todetaan nimenomaisesti, että tässä määräyksessä tarkoitettujen oikeussuojakeinojen osalta kansallisessa lainsäädännössä voidaan säätää ”vaatimuksista”. Unionin tuomioistuimen mukaan tästä johtuu, että lähtökohtaisesti jäsenvaltiot voivat niille tältä osin jätetyn harkintavallan rajoissa vahvistaa menettelysäännöt, jotka koskevat edellytyksiä, joiden on täytyttävä tällaisten oikeussuojakeinojen käyttämiseksi.[62] Tällaisen menettelysäännön yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa määräytyy näin ollen sen perusteella, onko se perusoikeuskirjan 47 artiklaan sisältyvän tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden, joka vastaa tehokkuusperiaatetta, ja tämän oikeuden rajoittamiselle perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa asetettujen edellytysten mukainen.[63]

135. Komission ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tavoin katson, ettei unionin tuomioistuimen tuomiossa Protect Natur esittämää toteamusta voida soveltaa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen yhteydessä. Kyseisen artiklan 3 kappale eroaa sen 2 kappaleesta monessakin suhteessa. Ensiksi mainitun henkilöllinen soveltamisala on laajempi, ja

57 Ibid., 71–74 kohta.

58 Ibid., 80 kohta.

59 Ibid., 81 kohta.

60 Tuomio 20.12.2017 (C-664/15, EU:C:2017:987).

61 Yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 2000, L 327, s. 1).

62 Tuomio 20.12.2017, Protect Nature (C-664/15, EU:C:2017:987, 86 kohta).

63 Ibid., 87 ja 90 kohta.

se käsittää laajemman kirjon toimia ja päätöksiä kuin 2 kappale. Mikä tärkeämpää, 9 artiklan 3 kappaleessa annetaan sopimuspuolille enemmän joustoa asiavaltuutta koskevien edellytysten määrittämisessä, koska siinä nimenomaisesti annetaan sopimuspuolille mahdollisuus asettaa ”vaatimuksia” kansallisessa lainsäädännössä. Tähän jälkimmäiseen seikkaan unionin tuomioistuimen päättely perustuikin.

136. Kun tarkastellaan kahta muuta tuomiota eli tuomioita Djurgården ja komissio v. Saksa, tämä oikeuskäytäntö ei mielestäni tarjoa myöskään mitään konkreettista vastausta käsiteltävässä asiassa esille tulevaan kysymykseen. On kuitenkin myönnettävä, että tässä oikeuskäytännössä viitoitettu yleinen suunta on hyvin selvä. Teen tästä oikeuskäytännöstä kolme päätelmää, jotka todellakin ovat merkityksellisiä käsiteltävän asian kannalta.

137. Ensinnäkin unionin tuomioistuimen silmissä ympäristöasioita koskeva hallinnollinen päätöksenteko ja sen (mahdollinen) myöhempi tuomioistuinvalvonta ovat kaksi erillistä menettelyä. Molemmille menettelyille on luonnollisesti yhteistä sama kohde, mutta ne olisi pidettävä erillään. Toiseksi Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa annetaan yleisölle, jota asia koskee, riippumaton ja itsenäinen oikeus saattaa ympäristöä koskeva asia tuomioistuimessa tutkittavaksi. Unionin tuomioistuin hyväksyy jonkinasteisen liitynnän yleisön osallistumismenettelyyn muttei ehdollisuutta. Kolmanneksi kansallisilla edellytyksillä, joita voidaan perustellusti asettaa 9 artiklan 2 kappaleen täytäntöönpanon yhteydessä ja siten asetettaessa vaatimuksia oikeudelle saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa, ei voida tehdä tämän oikeuden sisältöä tyhjäksi.

b) Aiempaa osallistumista koskeva edellytys ja perusteltu osallistumattomuus: mikä on sääntö ja mikä poikkeus?

138. Alankomaiden laissa asetettu edellytys, jonka mukaan 9 artiklan 2 kappaleen mukainen asiavaltuus tuomioistuimessa edellyttää, että ”yleisö, jota asia koskee” on myös osallistunut 6 artiklan mukaiseen yleisön osallistumismenettelyyn, ei ole yhteensopiva 9 artiklan 2 kappaleen kanssa. Yksinkertaistaen tällainen kansallinen sääntö merkitsee asiavaltuudelle asetettavaa lisäedellytystä, jota ei sisälly 9 artiklan 2 kappaleen sanamuotoon ja joka ei ole sen hengen mukainen.

139. Vaikka tunnustan täysin jäsenvaltioiden toimivallan vahvistaa säännöt 9 artiklan 2 kappaleen soveltamista koskevien vaatimusten täydentämiseksi, vaatimuksia on monenlaisia. Aiempaa osallistumista koskeva vaatimus kohdistuu sen ytimeen, mitä 9 artiklan 2 kappaleella on tarkoitus taata riippumattomasti ja suoraan: jos henkilö kuuluu ”yleisöön, jota asia koskee” ja niihin, ”joiden etua asia riittävästi koskee; tai vaihtoehtoisesti – – jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän”, sille olisi taattava oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa. Sitä vastoin sen edellyttäminen, että kyseinen henkilö on osallistunut aiempaan yleisön osallistumismenettelyyn, ei ole jo luonteensa vuoksi edellytys, joka voisi perustellusti sisältyä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen a tai b kohtaan. Käytännössä se tarkoittaisi pikemminkin uuden c kohdan lisäämistä kyseiseen määräykseen.

140. Tällainen edellytys on nimittäin ristiriidassa edellisessä jaksossa esitetystä oikeuskäytännöstä tehtyjen päätelmien kanssa. Kun tällainen sääntö otetaan käyttöön, hallinnollisesta vaiheesta ja tuomioistuinvaiheesta tulee käytännössä yksi ja sama kokonaisuus: toiseen vaiheeseen pääsy edellyttää osallistumista ensimmäiseen vaiheeseen. Lisäksi tämän vaatimuksen luonne ja vaikutus

eivät rajoitu pelkkään 9 artiklan 2 kappaleen menettelylliseen täydentämiseen, vaan niillä pikemminkin leikataan käytännössä pois se, mikä 9 artiklan 2 kappaleessa taataan riippumattomasti.

141. Tätä päätelmää tukevat lisäksi käytännön seuraukset, joita tällaisella säännöllä on todennäköisesti kahdenlaiseen ”yleisöön, jota asia koskee”: yhtäältä valtiosta riippumattomiin järjestöihin ja toisaalta muihin henkilöihin, erityisesti luonnollisiin henkilöihin.

142. Yhtäältä, kun tarkastellaan valtiosta riippumattomia järjestöjä, 9 artiklan 2 kappaleesta seuraa, että minkä tahansa valtiosta riippumattoman järjestön, joka täyttää 2 artiklan 5 kappaleen vaatimukset eli se on tunnustettu kansallisessa lainsäädännössä ympäristönsuojelua edistäväksi järjestöksi ja kuuluu siten ”yleisöön, jota asia koskee”, katsotaan täyttävän edellytyksen, jonka mukaan asia koskee riittävästi sen etua tai sen oikeuksia loukataan. Valtiosta riippumattomille järjestöille annetaan siten 9 artiklan 2 kappaleen nojalla automaattinen asiavaltuus, kun ne täyttävät ”yleisöön, jota asia koskee” kuulumista koskevan edellytyksen.[64] Tätä näkökohtaa tukee lisäksi unionin tuomioistuimen toteamus, jonka mukaan direktiivin 2011/92 11 artiklan 2 kohdan kolmanteen alakohtaan sisältyvällä vastaavalla säännöksellä on välitön oikeusvaikutus sellaisten valtiosta riippumattomien järjestöjen osalta, jotka kuuluvat ”yleisöön, jota asia koskee”, mikä tarkoittaa, että kyseisessä säännöksessä annetaan täsmällinen sääntö, joka ei ole riippuvainen muista edellytyksistä.[65]

143. Kun otetaan huomioon tämä ja tavoite taata laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa, aiempaa osallistumista valmisteluvaiheeseen koskevalla edellytyksellä heikennetään automaattista asiavaltuutta, joka 9 artiklan 2 kappaleessa annetaan sellaisille valtiosta riippumattomille järjestöille, jotka kuuluvat ”yleisöön, jota asia koskee”. Tällainen edellytys edellyttää käytännössä, että kaikki tällaiset valtiosta riippumattomat järjestöt osallistuvat Alankomaissa kaikkiin Århusin yleissopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuihin yleisön osallistumismenettelyihin, jotta ne voivat varmistaa oikeutensa riitauttaa myöhemmin näiden menettelyjen tuloksena tehtävät päätökset tuomioistuimissa. Aiempaa osallistumista koskeva edellytys on siten ristiriidassa sen, että ”yleisöön, jota asia koskee” kuuluville valtiosta riippumattomille järjestöille annetaan asiavaltuutta koskevia erioikeuksia, tavoitteen kanssa.[66]

144. Toisaalta samankaltaisia kysymyksiä tulee myös esille, joskin hieman eri syistä, muiden ”yleisöön, jota asia koskee” kuuluvien yhteydessä. Tämän ryhmän osalta 9 artiklan 2 kappaleessa jätetään sopimuspuolille laaja harkintavalta sen määrittämiseksi, mikä on riittävä etu tai oikeuden loukkaus.[67] Tämänkin henkilöryhmän osalta aiempaa osallistumista koskeva edellytys ylittää vaikutuksiltaan huomattavasti sen, mitä se voisi perustellusti sisältää näiden käsitteiden kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä.

145. Esimerkiksi voidaan ottaa luonnollinen henkilö, joka omistaa talon ehdotetun sikalan sijaintipaikan läheisyydessä. Voidaan kohtuudella olettaa, että olipa käsitteet ”riittävä etu” tai ”oikeuden heikentyminen” pantu täytäntöön kansallisessa oikeudessa miten tahansa, kyseinen ehdotettu ympäristöä koskeva toiminta koskee tällaista henkilöä, ja hänellä olisi oltava oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa, jos hän haluaa riitauttaa luvan 9 artiklan 2 kappaleen

[64] Ks. vastaavasti julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, 42–44 ja 57 kohta) ja soveltamisohjeen s. 195.

[65] Tuomio 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, 55–57 kohta).

[66] Ks. vastaavasti valvontakomitean 29.6.2012 esittämät havainnot ja suositukset, Tšekin tasavalta (ACCC/C/2010/50, 78 kohta).

[67] Tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 38 kohta).

nojalla. Täytyykö tällaisen henkilön kuitenkin myös aina osallistua yleisön osallistumismenettelyyn, jotta hän voisi tehdä näin, vaikka kyseinen henkilö ei pitänytkään alun perin ehdotettua toimea ongelmallisena eikä siten pitänyt osallistumista tarpeellisena? Entä jos hän ei esittänyt huomautuksia, koska muut päätöksentekomenettelyyn osallistuvat olivat jo tuoneet esille hänen näkemyksensä? Entä jos osa niistä, jotka kuuluvat ”yleisöön, jota asia koskee”, tuli tietoisiksi päätösluonnoksesta vasta huomautusten esittämiselle asetetun määräajan päätyttyä?

146. Valtiosta riippumattoman järjestön tapaan voi pohtia, olisiko kaikkien muiden, jotka kuuluvat ”yleisöön, jota asia koskee”, myös oltava velvollisia rekisteröitymään muodollisesti tai myös osallistumaan yleisön osallistumismenettelyyn, vaikka kyseisessä vaiheessa heillä ei mielestään olekaan mitään hyödyllistä sanottavaa. Olisiko heidät yksinkertaisesti pakotettava tekemään näin varotoimenpiteenä, jotta he eivät menetä oikeuttaan saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa, kun se sitä paitsi annetaan riippumattomasti Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa? [68]

147. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsi ja Alankomaiden hallitus selvensi suullisessa käsittelyssä Alankomaiden lainsäädäntöön sisältyviä poikkeuksia aiempaa osallistumista koskevasta edellytyksestä: aiempaa osallistumista koskevaa edellytystä ei sovelleta, jos se, ettei ”yleisö, jota asia koskee” esittänyt huomautuksia, on perusteltua. [69]

148. Näiden poikkeusten olemassaolo varmastikin lieventää ongelmaa. Se ei kuitenkaan varsinaisesti ratkaise rakenteellista ongelmaa, nimittäin sitä, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa annetun oikeuden saada ympäristöasia käsitellyksi tuomioistuimessa käyttämiselle asetetaan edellytys, joka jo luonteensa vuoksi ylittää selvästi sen, mikä on tarpeen kyseisen määräyksen täytäntöön panemiseksi. Lisäksi se aiheuttaa harkintavallan käyttöä ja ennakoimattomuutta: mitkä tapaukset ovat todennäköisesti niitä, joissa poikkeus myönnetään? Suullisessa käsittelyssä Alankomaiden hallitus vahvisti, että sen määrittäminen, mitkä ovat tapauksia, joissa yleisön osallistumismenettelyyn ”osallistumattomuus on perusteltua”, perustuu kokonaan (luonteensa vuoksi kasuistiseen) oikeuskäytäntöön ja että Alankomaiden hallitus itse voi mainita ainoastaan muutamia havainnollisia esimerkkejä siitä, milloin kyseistä poikkeusta todennäköisesti sovelletaan.

149. Kaikki tämä vain korostaa aiempaa osallistumista koskevan säännön yleisen hankaluuden ja seurausten todellista luonnetta: sillä yksinkertaisesti käännetään päälaelleen logiikka, johon 9 artiklan 2 kappale perustuu. Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, kyseisen määräyksen edellytykset täyttäville oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa muodostaa säännön, josta voidaan perustellusti säätää poikkeuksia. [70] Alankomaiden lainsäädännössä niiden tapauksessa, jotka eivät osallistuneet yleisön osallistumismenettelyyn, oikeuden saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa puuttuminen muodostaa säännön, vaikka ne täyttävät kaikki 9 artiklan 2 kappaleen, josta voidaan sallia poikkeuksia, edellytykset. Näin ollen, ellei poikkeuksia olisi ymmärrettävä käytännössä niin laajasti, että ne tosiasiallisesti kumoaisivat säännön, [71] rakenne on Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen vastainen.

[68] Ks. myös soveltamisohje, jonka sivulla 195 todetaan, että kun kyse on ”yleisöön, jota asia koskee” kuuluvista, jotka eivät ole valtiosta riippumattomia järjestöjä, ”voisi hyvinkin olla liian rajoittavaa edellyttää, että [9 artiklan 2 kappaleen mukainen] vireillepano- ja muutoksenhakuoikeus annetaan ainoastaan henkilöille, jotka osallistuvat päätöksentekomenettelyyn”.

[69] Esitetty pääpiirteittäin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 18 kohdassa.

[70] Ks. etenkin tuomio 15.10.2015, komissio v. Saksa (C-137/14, EU:C:2015:683, 80 ja 81 kohta), jota käsiteltiin edellä 129–132 kohdassa.

[71] Jotkin Alankomaiden hallituksen suullisessa käsittelyssä esittämistä poikkeuksista ovat nähdäkseni melko pitkälle meneviä. Jos näin kuitenkin on oikeuskäytännössä ja jos ei oteta huomioon ennakoitavuuden kysymystä, mitä mieltä säännössä (sitten) ylipäätään on?

150. Katson näin ollen, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappale, direktiivin 2011/92 11 artikla ja direktiivin 2010/75 25 artikla ovat esteenä edellytykselle, jonka mukaan ”yleisön, jota asia koskee” on täytynyt osallistua aiemmin yleisön osallistumismenettelyyn, jotta se voi saattaa asian käsiteltäväksi tuomioistuimessa näissä välineissä tarkoitetulla tavalla.

151. Tämä päätelmä huomioon ottaen ei ole tarpeen tarkastella erikseen kansallisen tuomioistuimen esittämää neljättä kysymystä. Lisäksi ja joka tapauksessa on niin, että koska yksikään neljästä kantajasta ei ole esittänyt näkemyksiä yleisön osallistumismenettelyssä, on jokseenkin epäselvää, miten niihin voisi lähtökohtaisesti vaikuttaa kansallinen sääntö, jonka mukaan kansallinen tuomioistuin voi ottaa kanteen tutkittavaksi ainoastaan niiden *päätöksen osien* osalta, joita vastustettiin valmisteluvaiheen kuluessa. Tämä neljännen kysymyksen ulottuvuus vaikuttaa siten täysin hypoteettiselta käsiteltävän asian yhteydessä.

152. Lisäksi, kun otetaan huomioon kansallisen tuomioistuimen toiseen kysymykseen aiemmin ehdotettu vastaus, samaa logiikkaa, sellaisena kuin sitä kuvattiin sen yhteydessä, voidaan soveltaa kuudenteen kysymykseen. ”Yleisön” (kokonaisuudessaan), joka ei kuulu ”yleisöön, jota asia koskee”, 9 artiklan 2 kappaleessa tarkoitetuista oikeuksista säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Unionin oikeus ei siten ole esteenä aiempaa osallistumista koskevalle edellytykselle, jota kansallisen lainsäädännön nojalla sovelletaan ainoastaan ”yleisöön”.

V Ratkaisuehdotus

153. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa Rechtbank Limburgin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin Århusissa 25.6.1998 ja hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (jäljempänä Århusin yleissopimus), 6 artiklassa, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta 16.4.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/52/EU, 6 artiklassa ja teollisuuden päästöistä 24.11.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24 artiklassa annetaan täysimääräiset osallistumisoikeudet ainoastaan näissä välineissä tarkoitetulle ”yleisölle, jota asia koskee” muttei ”yleisölle” kokonaisuudessaan.

2) Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappale sen enempää kuin direktiivin 2011/92 11 artikla, direktiivin 2010/75 25 artikla tai Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklakaan eivät ole esteenä sille, että ”yleisöön” kuuluvilla, jotka eivät kuulu ”yleisöön, jota asia koskee”, ei ole oikeutta saada asiaansa käsitellyksi tuomioistuimessa.

3) Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappale, direktiivin 2011/92 11 artikla ja direktiivin 2010/75 25 artikla ovat esteenä kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvälle edellytykselle, jossa näissä välineissä tarkoitetun ”yleisön, jota asia koskee” oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa tehdään riippuvaiseksi aiemmasta osallistumisesta Århusin yleissopimuksen 6 artiklan, direktiivin 2011/92 6 artiklan ja direktiivin 2010/75 24 artiklan mukaisiin menettelyihin.