Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
30 päivänä kesäkuuta 2016 [1]

Asia C-243/15

Lesoochranárske zoskupenie VLK
vastaan
Obvodný úrad Trenčín

(Ennakkoratkaisupyyntö – Najvyšší súd Slovenskej republiky (Slovakian tasavallan ylin tuomioistuin))

Ympäristö — Århusin yleissopimus — Hallinnollinen menettely luvan myöntämiseksi hankkeelle — Ympäristönsuojelujärjestön asianosaisasemaa koskeva hakemus — Lupamenettelyn päättäminen ennen hakemuksen ratkaisemista — Oikeussuoja päätöksen osalta — Tehokas oikeussuoja

I **Johdanto**

1. Pääasia, joka johti nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen, muistuttaa tarkastelutavasta riippuen joko oikeusopin innoittamia Franz Kafkan teoksia, etenkin novellia ”Lain edessä”, tai Don Quijote -romaania.

2. Kafkan novellissa oikeutta etsivä ei ilman näkyvää syytä pääse asiansa kanssa tuomioistuimen eteen, ja lopulta hän uupuneena kuolee. Don Quijote taas taistelee tuulimyllyjä vastaan sen sijaan, että käyttäisi aikansa ja tarmonsa järkevämmin.

3. Myös kansalaisjärjestö Lesoochranárske zoskupenie VLK (metsiensuojelujärjestö, jäljempänä LZ) pyrkii – toistaiseksi tuloksetta – saamaan oikeussuojaa slovakialaisissa tuomioistuimissa. Sen sijaan LZ:taa on kehotettu turvautumaan toiseen oikeussuojakeinoon, jonka käyttämiselle asetettu määräaika on kuitenkin päättynyt. Vika ei kuitenkaan ole mahdollisesti Slovakian oikeussuojajärjestyksessä vaan siinä, että LZ – saamistaan ohjeista huolimatta – seuraa itsepintaisesti kerran valitsemaansa tietä sen sijaan, että muuttaisi ajoissa suuntaa.

4. Unionin tuomioistuimen on selvitettävä, onko ryhmäkanteen prosessioikeudellinen muoto Slovakian hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä yhteensopiva Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan mukaisen tehokkaan oikeussuojan periaatteen kanssa. Kyseisissä Slovakian säännöksissä ei tosin ole lähtökohtaisesti moitittavaa. Niiden soveltaminen pääasiaan edellyttää kuitenkin erityistä huolellisuutta, jotta yhtäältä vältetään Kafkan paradoksi mutta toisaalta ei myöskään kannusteta Cervantesin kuvaamaan järjettömyyteen. Unionin tuomioistuin voi tässä tilanteessa ainoastaan antaa kansallisille tuomioistuimille ohjeita sovellettavista perusperiaatteista, mutta ratkaisu niiden on löydettävä viime kädessä itse.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

5. Perusoikeuskirjan 47 artiklaa sovelletaan kuitenkin ainoastaan unionin oikeudessa taattujen oikeuksien tai vapauksien toteutumiseen. Näin ollen on tutkittava esikysymyksenä, voiko LZ:n kaltainen ympäristöjärjestö vedota pääasiassa tällaisiin oikeuksiin tai vapauksiin.

6. Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen [2] (jäljempänä Århusin yleissopimus) täytäntöönpano Euroopan unionissa on jo johtanut joidenkin yleisön osallistumista koskevien menettelyjen yhteydessä tiettyihin lupamenettelyihin rajoittuvan ryhmäkanteen käyttöönottoon. [3] Pääasia ei kuitenkaan kuulu näiden säännösten soveltamisalaan.

7. Århusin yleissopimus ja unionin oikeuteen vetoamista koskevat yleiset periaatteet huomioon ottaen ympäristöjärjestöt voivat kuitenkin vedota unionin ympäristöoikeuteen myös muuten kuin nimenomaisesti säännellyn ryhmäkanteen avulla. Etenkin pääasiassa vastaava oikeusasema voidaan johtaa myös suoraan Århusin yleissopimuksesta.

II **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Kansainvälinen oikeus*

8. Ympäristöjärjestöjen oikeusasema unionin oikeudessa perustuu Århusin yleissopimukseen. Århusin yleissopimuksen 1 artiklassa kuvataan sopimuksen tavoitteet seuraavasti:

”Edistääkseen nykyiseen sukupolveen ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä, kukin sopimuspuoli takaa yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti.”

9. Ympäristöjärjestöihin viitataan yleissopimuksen 2 artiklan 4 ja 5 kohtaan sisältyvissä yleisön ja yleisön, jota asia koskee, määritelmissä. Niiden mukaan

”4. ’Yleisöllä’ tarkoitetaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ja, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä.

5. ’Yleisöllä, jota asia koskee’ tarkoitetaan yleisöä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, taikka yleisöä, jonka etua se koskee; ympäristönsuojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä pidetään tätä määritelmää sovellettaessa yleisönä, jonka etua asia koskee.”

10. Århusin yleissopimuksen 6 artiklassa edellytetään yleisön osallistumista erityisiä toimia koskevaan päätöksentekoon. Siihen sisältyy ympäristöarvioinnin osatekijöitä. Yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa määrätään tämän menettelyn soveltamisalasta seuraavaa:

”Kukin sopimuspuoli:

a) soveltaa tämän artiklan määräyksiä I liitteessä luetelluille ehdotetuille toiminnoille myönnettäviä lupia koskeviin päätöksiin;

2 — EUVL 2005, L 124, s. 4, hyväksytty 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1).

3 — Yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta 26.5.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY (EUVL 2003, L 156, s. 17). Ks. tuomio 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289).

b) soveltaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti tämän artiklan määräyksiä myös sellaisia toimintoja koskeviin päätöksiin, joita ei ole lueteltu I liitteessä ja joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tätä varten sopimuspuolet päättävät, kuuluuko ehdotettu toimi näiden määräysten soveltamisalaan;

_ _”

11. Århusin yleissopimuksen 9 artiklassa määrätään oikeussuojakeinoista ympäristöasioissa. Sen 2 kappaleessa määrätään menettelyistä, joihin yleisöllä, jota asia koskee, on oikeus osallistua, 3 kappale koskee kaikkia muita ympäristöoikeudellisia päätöksiä, ja 4 kappaleeseen sisältyy tiettyjä menettelyllisiä periaatteita:

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

a) joiden etua asia riittävästi koskee; tai vaihtoehtoisesti

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

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

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

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

3. Kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on tämän artiklan 1 ja 2 kappaleessa tarkoitettujen uudelleentarkastelumenettelyjen lisäksi ja niiden soveltamista rajoittamatta mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.

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

_ _”

B *Unionin oikeus*

1. Ympäristövaikutusten arviointi

12. Århusin yleissopimus pannaan unionin oikeudessa täytäntöön osittain YVA-direktiivillä. [4]

13. YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan d ja e alakohdassa määritellään yleisö, jota asia koskee, seuraavasti:

”d) ’yleisöllä’ [tarkoitetaan] yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä;

e) ’yleisöllä, jota asia koskee’, [tarkoitetaan] yleisöä, johon 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ympäristöä koskevat päätöksentekomenettelyt vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat, taikka yleisöä, jonka etua ne koskevat; tämän määritelmän mukaisesti katsotaan, että asia koskee ympäristönsuojelua edistävien ja kansallisen lainsäädännön mahdolliset vaatimukset täyttävien valtiosta riippumattomien järjestöjen etua;”

14. YVA-direktiivin 11 artikla sisältää säännöstön, joka koskee oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ja joka vastaa pitkälti Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaletta, ja myös se lisättiin YVA-direktiiviin direktiivillä 2003/35:

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

a) joiden etua asia riittävästi koskee tai vaihtoehtoisesti;

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

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

2. – –

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

4. – –”

4 — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 16.4.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/52/EU (EUVL 2014, L 124, s. 1; jäljempänä YVA-direktiivi).

2. Luonnonsuojelu

15. Luontodirektiivissä [5] säädetään suojelualueista, niin kutsutuista yhteisön tärkeänä pitämistä alueista. Sen 6 artiklan 3 kohdassa edellytetään hankkeiden, jotka ovat omiaan vaikuttamaan tällaisiin alueisiin merkittävästi, arvioimista etukäteen:

”Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.”

16. Luontodirektiivin 7 artiklan mukaan 6 artiklaa sovelletaan myös lintujensuojelualueisiin, jotka on osoitettu lintudirektiivin [6] mukaisesti.

C Slovakian oikeus

17. Hallintomenettelylain nro 71/1967 (Správny poriadok, jäljempänä hallintomenettelylaki), sellaisena kuin sitä sovelletaan nyt käsiteltävään asiaan, 14 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) Henkilö, jonka oikeuksia, lailla suojattuja intressejä tai velvoitteita on käsiteltävä viranomaismenettelyssä tai jonka oikeuksia, lailla suojattuja intressejä tai velvoitteita päätös voi koskea suoraan, on menettelyssä asianosainen; menettelyssä asianosainen on myös henkilö, joka esittää, että päätös voi koskea suoraan hänen oikeuksiaan, lailla suojattuja intressejään tai velvoitteitaan, kunnes toisin osoitetaan.

2) Menettelyssä on asianosaisena myös henkilö, jolle annetaan tällainen asema erityislaissa.”

18. Siviiliprosessilain (Občiansky súdny poriadok) 250 b §:n 2 ja 3 momentti, sellaisina kuin niitä sovelletaan nyt käsiteltävään asiaan, sisältävät muun muassa seuraavat säännökset, joilla on merkitystä esitetyn ennakkoratkaisukysymyksen sisällön kannalta:

”2) Jos kantaja väittää, että sille ei ole annettu tiedoksi hallintoviranomaisen päätöstä, vaikka sitä on pidettävä menettelyn asianosaisena, tuomioistuimen on tutkittava tämän väitteen paikkansapitävyys ja määrättävä hallintoviranomainen antamaan hallintopäätös tiedoksi tälle osapuolelle ja lykättävä tarvittaessa sen täytäntöönpanoa. Tuomioistuimen ratkaisu sitoo hallintoviranomaista. Jos hallintomenettelyn yhteydessä käytetään oikeussuojakeinoa sen jälkeen, kun tuomioistuimen määräys hallinnollisen päätöksen tiedoksi antamisesta on pantu täytäntöön, hallintoviranomaisen on ilmoitettava siitä välittömästi tuomioistuimelle.

3) Tuomioistuimen on toimittava 2 momentissa säädetyn mukaisesti vain siinä tapauksessa, että sen päätöksen tekopäivästä, jota ei ole annettu tiedoksi kantajalle, on kulunut enintään kolme vuotta.”

5 — Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna tiettyjen ympäristöalan direktiivien mukauttamisesta Kroatian tasavallan liittymisen johdosta 13.5.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/17/EU (EUVL 2013, L 158, s. 193; jäljempänä luontodirektiivi).

6 — Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 30.11.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY (EUVL 2010, L 20, s. 7), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna tiettyjen ympäristöalan direktiivien mukauttamisesta Kroatian tasavallan liittymisen johdosta 13.5.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/17/EU (EUVL 2013, L 158, s. 193; jäljempänä lintudirektiivi).

III **Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö**

19. LZ:lle ilmoitettiin 18.11.2008 päivätyllä ilmoituksella hallintomenettelyn aloittamisesta tarkoituksena luvan antaminen aitauksen rakentamiseen kunnan rakennuskäyttöön kaavoitetun alueen rajojen ulkopuolelle Biely potok a.s. -osakeyhtiön (jäljempänä BPAS) hakemuksesta. Hanke koski suunniteltua BPAS:n kauriiden kasvatusalueen laajentamista tonteille, jotka sijaitsevat maisemansuojelualueella, jonka Slovakian tasavalta on sisällyttänyt Natura 2000 -verkostoon lintudirektiivin mukaisena suojelualueena ja luontodirektiivissä tarkoitettuna yhteisön tärkeänä pitämänä alueena.

20. LZ vaati lupamenettelyn lykkäämistä ja esikysymyksen esittämistä toimivaltaiselle ympäristöministeriölle poikkeuksen myöntämisestä suojeltujen lajien suojelujärjestelmästä, ja se korosti tässä yhteydessä maisemansuojelualuetta hallinnoivan kansallisen luonnonsuojeluviraston lausunnossa mainittuja kielteisiä vaikutuksia, jotka olivat sen mielestä niin merkittäviä, että luvan epääminen oli perusteltua.

21. Lupamenettelyn ensimmäisessä vaiheessa toimivaltaiset viranomaiset päättivät huhti- ja kesäkuussa 2009, ettei LZ:lle myönnetä asianosaisasemaa; nämä päätökset ovat nyt tuomioistuimen tutkittavana pääasian oikeudenkäynnissä. LZ nosti tämän jälkeen kanteen Krajský súd v Trenčínessä (Trenčínin alueellinen tuomioistuin) ja vetosi siihen, että sillä oli oikeus osallistua lupamenettelyyn erityisesti Århusin yleissopimuksen määräysten perusteella.

22. Lupamenettely päättyi BPAS:n osalta, kun lupa myönnettiin välittömästi 10.6.2009; Najvyšší súd Slovenskej republikyn (Slovakian tasavallan ylin tuomioistuin, jäljempänä Najvyšší súd) tietojen mukaan edellä mainittu riidanalainen päätös asianosaisaseman epäämisestä tuli samanaikaisesti lopulliseksi.

23. Sen jälkeen kun Krajský súd v Trenčíne oli todennut, että unionin tuomioistuimelle oli tällä välin esitetty asiassa C-240/09 ennakkoratkaisukysymys, joka saattaisi vaikuttaa myös sen omaan ratkaisuun, se lykkäsi siinä vireillä olevan asian käsittelyä siihen saakka, kunnes annettaisiin ratkaisu, minkä jälkeen se otti huomioon unionin tuomioistuimen kyseisen tuomion[7] sekä Najvyšší súdin samankaltaisessa tapauksessa antaman merkityksellisen tuomion, kumosi 23.8.2011 antamallaan tuomiolla molemmat riidanalaiset päätökset virheellisen aineellisen arvioinnin perusteella ja toimitti asiakirjat hallintoelimelle menettelyn jatkamista varten.

24. Krajský súd v Trenčíne oli kyseisessä tuomiossa LZ:n kanssa samaa mieltä siitä, että tällä oli oikeus oikeussuojaan ympäristön suojelua koskevan oikeuden tai suotuisia ympäristöolosuhteita koskevan oikeuden perusteella. Krajský súd v Trenčíne viittasi tuomiossaan suoraan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleeseen, luettuna yhdessä Slovakian tasavallan perustuslain 44 §:n 1 momentin kanssa.

25. Muutoksenhakumenettelyssä Najvyšší súd kumosi 26.1.2012 Krajský súd v Trenčínen ensimmäisen tuomion, palautti asian sille uutta käsittelyä varten ja ilmoitti katsovansa sitovasti, että asianosaisasemaa koskevalla menettelyllä ei ollut enää kohdetta. Asianosaisaseman epäämistä hallinnollisessa menettelyssä koskevan päätöksen erillinen tutkiminen on sallittua vain, jos hallinnollinen menettely on vielä vireillä.

26. Krajský súd v Trenčíne kumosi 12.9.2012 antamallaan toisella tuomiolla uudelleen molempien hallintoviranomaisten päätökset asianosaisaseman epäämisestä ja palautti asian sen käsittelyn jatkamista varten. Najvyšší súd kuitenkin kumosi 28.2.2013 myös viimeksi mainitun tuomion.

7 — Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125).

27. Tällä perusteella Krajský súd v Trenčíne päätti huhtikuussa 2013 antamassaan kolmannessa tuomiossa oikeudenkäynnin mutta ei kehottanut LZ:taa vaatimaan luvan myöntämisestä tehdyn lopullisen päätöksen antamista tiedoksi jälkikäteen, koska vireillä olevan oikeudenkäyntimenettelyn seurauksena kanteen nostamiselle asetettu kolmen vuoden määräaika luvan myöntämisestä oli jo umpeutunut.

28. LZ:n vireille panemassa muutoksenhakumenettelyssä Najvyšší súd esittää näin ollen unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko mahdollista taata perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen siinä tapauksessa, että oletetaan loukatun oikeutta korkeatasoiseen ympäristönsuojeluun, sellaisena kuin se on toteutettu edellytyksillä, jotka Euroopan unioni on vahvistanut pääsääntöisesti luontodirektiivillä, ja erityisesti [oikeutta] auttaa hankkimaan kansalaisten mielipide hankkeesta, jolla voisi olla merkittäviä vaikutuksia erityisten suojelutoimien alueiden eurooppalaiseen ekologiseen verkostoon Natura 2000:een, sekä oikeudet, joihin valittaja, joka on voittoa tavoittelematon järjestö, joka on perustettu kansallisella tasolla ympäristönsuojelua varten, vetoaa Århusin yleissopimuksen 9 artiklassa tarkoitetulla tavalla niissä rajoissa, jotka on asetettu 8.3.2011 annetussa unionin tuomioistuimen tuomiossa Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), myös silloin, jos kansallinen tuomioistuin päättää tuomioistuimen tutkinnan riidassa, joka koskee sellaisen päätöksen tutkimista, jolla evätään [kyseiseltä järjestöltä] asianosaisasema hallinnollisessa menettelyssä, joka koskee luvan antamista, kuten on tapahtunut nyt käsiteltävässä asiassa, ja kehottaa [kyseistä järjestöä] nostamaan kanteen siitä, että sitä ei ole otettu huomioon kyseisessä hallinnollisessa menettelyssä?”

29. LZ, Slovakian tasavalta ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia ja osallistuneet 18.4.2016 pidettyyn suulliseen käsittelyyn. Ennen käsittelyä kyseiset kolme menettelyn osapuolta ja BPAS ovat lisäksi vastanneet kirjallisesti useisiin unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin.

IV **Arviointi**

30. Najvyšší súd tiedustelee ennakkoratkaisupyynnössään, ovatko Slovakian lainsäädännössä ympäristöjärjestön oikeuksien käyttämiselle asetetut menettelysäännöt unionin oikeuden ja erityisesti perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettuun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan oikeuteen liittyvien vaatimusten mukaisia.

31. Najvyšší súd lähtee perustellusti siitä, että unionin oikeusjärjestyksessä taattuja perusoikeuksia sovelletaan ainoastaan unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin.[8] Perusoikeuskirjan 47 artikla koskee lisäksi ainoastaan unionin oikeudessa taattuja oikeuksia tai vapauksia. Tästä syystä tutkin ensin ympäristöjärjestön unionin oikeudessa säännellyn oikeusaseman olemassaoloa (jäljempänä A osa) ja tarkastelen vasta sen jälkeen unionin oikeudessa edellytettävään tehokkaaseen oikeussuojaan liittyviä vaatimuksia (jäljempänä B osa).

A *Unionin oikeuden mukainen ympäristöjärjestöjen oikeusasema*

32. Najvyšší súd katsoo, että unionin oikeutta voidaan soveltaa pääasiassa, koska siinä on kyse luontodirektiivistä johtuvista jäsenvaltion velvoitteista. Se mainitsee lisäksi Århusin yleissopimuksen.

8 — Ks. vastaavasti tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 17.12.2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, 66 kohta).

33. Ensi näkemältä pääasiassa nostettu kanne koskee osallistumista menettelyyn, jossa on kyse luvan myöntämisestä suojelualueen sisällä sijaitsevalle aitaukselle. Tätä osallistumista ei kuitenkaan säännellä nimenomaisesti ja suoraan unionin oikeudessa. Kyse on pikemminkin Slovakian oikeuteen sisältyvästä käsitteestä. Siihen kuitenkin sisältyy osatekijöitä, jotka mahdollisesti taataan unionin oikeudessa. Tällaisten osatekijöiden osalta tehokkaan oikeussuojan takaamisella unionin oikeudessa voi olla merkitystä.

34. Sitä ilmeistä kysymystä, säädetäänkö unionin oikeudessa yleisön oikeudesta osallistua lupamenettelyihin, ei kuitenkaan tarvitse tarkastella lähemmin. Ennakkoratkaisupyynnöstä näet ilmenee, että lupamenettelystä ilmoitettiin LZ:lle ja sillä oli mahdollisuus ilmaista näkemyksensä. Sille annettiin näin ollen vaadittavat vähimmäisosallistumisoikeudet.

35. Tosiasiallisesti LZ:n kannalta ei ole kyse ensisijaisesti näkemyksen esittämisestä hankkeesta vaan oikeudesta saattaa hankkeelle myönnetty lupa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Asianosaisten lausumista käy ilmi, että asianosaisaseman myöntäminen on Slovakian lainsäädännön mukaan edellytys menettelyn päättävän päätöksen riitauttamiselle (Slovakian hallintomenettelylain 53 § ja siviiliprosessilain 250 b §:n 2 momentti).

36. Unionin oikeudessa annetaan todellakin ympäristöjärjestöille kanneoikeuksia. Yhtäältä tällaisia kanneoikeuksia voidaan johtaa suoraan unionin oikeudesta, tässä tapauksessa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdasta (jäljempänä 1 jakso). Toisaalta Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa ja 6 artiklassa määrätään nimenomaisesti tietyistä kanneoikeuksista yleisön osallistumista koskevien menettelyjen yhteydessä (jäljempänä 2 jakso).

1. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta

37. Kanneoikeus seuraa suoraan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdasta.

38. Slovakia ja BPAS tosin toteavat tältä osin, ettei kyseisen säännöksen soveltaminen ole enää pääasian oikeudenkäynnin kohteena, koska siitä on jo tehty lopullinen päätös. Niiden mukaan unionin tuomioistuimen ei siten ole tarpeen lausua luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdasta.

39. Suullisessa käsittelyssä jäi kuitenkin useista lisäkysymyksistä huolimatta epäselväksi, onko kyse tosiasiallisesti päätöksestä, joka voitiin riitauttaa erillisessä menettelyssä, vai ainoastaan lupamenettelyssä esitetystä kannanotosta. Najvyšší súd lähtee lisäksi ennakkoratkaisupyynnössään ilmeisesti siitä, että luontodirektiivin soveltaminen on edelleen pääasian oikeudenkäynnin kohteena. Kyseinen käsitys on siten otettava tämän ennakkoratkaisumenettelyn perustaksi.

40. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka ovat omiaan vaikuttamaan luonto- tai lintudirektiivissä tarkoitettuun suojelualueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.

41. Luontodirektiivissä ei ole viitteitä siitä, antaako 6 artiklan 3 kohta ympäristöjärjestölle oikeuden nostaa kanne kyseisen säännöksen rikkomisesta. Olen tässä yhteydessä katsonut, että *yksityiset* voivat vedota luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaan ainoastaan siltä osin kuin heille on *kansallisessa* lainsäädännössä annettu oikeussuojakeinot sellaisia toimenpiteitä vastaan, jotka ovat ristiriidassa mainitun säännöksen kanssa.[9]

9 — Ratkaisuehdotukseni Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, 138–144 kohta).

42. Olisi kuitenkin SEUT 288 artiklassa direktiiville tunnustetun sitovan vaikutuksen vastaista, että niillä, joita asia koskee, ei lähtökohtaisesti olisi mahdollisuutta vedota direktiivissä säädettyyn velvollisuuteen. [10] Ainakin luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden, joita direktiivin säännösten rikkominen koskee suoraan, on voitava vaatia – tarvittaessa saattamalla asia kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi – toimivaltaisia kansallisia viranomaisia noudattamaan vastaavia velvoitteita. [11]

43. Unionin tuomioistuin on myös jo todennut, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa voidaan soveltaa suoraan siltä osin kuin kansalliset viranomaiset eivät kyseisen säännöksen mukaan saa hyväksyä toimintaa silloin, kun on epävarmuutta kyseiselle alueelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä. [12] Näin on tietysti etenkin siinä tapauksessa, että tällaisia vaikutuksia todetaan. Molemmissa tapauksissa lupa voidaan korkeintaan myöntää poikkeuksellisesti luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan edellytysten mukaisesti. [13]

44. On kuitenkin epäselvää, koskisiko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mahdollinen rikkominen suoraan LZ:taa.

45. Rikkominen koskee kaikissa tapauksissa suoraan henkilöitä, jotka vetoavat omien *oikeuksiensa* loukkaamiseen, mutta siitä ei ole viitteitä käsiteltävässä asiassa.

46. Unionin tuomioistuin on kuitenkin – ja vieläpä LZ:n ja luontodirektiivin yhteydessä – jo todennut, että ympäristönsuojelujärjestön on voitava riitauttaa tuomioistuimessa hallinnollisessa menettelyssä tehty päätös, joka voi olla unionin ympäristöoikeuden säännösten vastainen. [14]

47. Samansuuntaisesti unionin tuomioistuin korostaa luonnollisten henkilöiden *tai* oikeushenkilöiden oikeutta saattaa terveydensuojelua edistävien raja-arvojen ylittymisuhka tuomioistuimen käsiteltäväksi. [15] Asia voi koskea suoraan luonnollisia henkilöitä, kun se vaikuttaa heidän omaan terveyteensä, mutta oikeushenkilöt eivät voi vedota samaan seikkaan.

48. Terveyden suojelemiseksi annettujen säännösten rikkominen voi kuitenkin koskea oikeushenkilöitä, kuten ympäristöjärjestöjä, siltä osin kuin niiden intressi terveydensuojeluun on tunnustettu lainsäädännössä. Käsiteltävässä asiassa ei tosin ole kyse terveydensuojelusta, mutta järjestöjen intressien tunnustaminen lainsäädännössä käy vieläkin selvemmin ilmi ympäristönsuojelun tapauksessa. Unionin oikeudessa tiettyjen järjestöjen ympäristönsuojelua koskevan intressin tunnustamisesta säädetään nimittäin YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan e alakohdan loppuosassa ja Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 5 kohdassa. Jäsenvaltioiden on tunnustettava ympäristönsuojelua edistävät ja kaikki muut kansallisen lainsäädännön mahdolliset vaatimukset täyttävät järjestöt. Tässä yhteydessä on YVA-direktiivin nojalla taattava laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ja turvattava ryhmäkanteen tehokas vaikutus. [16]

49. Näiden järjestöjen lainsäädännössä tunnustetun ympäristönsuojelua koskevan intressin perusteella unionin ympäristöoikeuden suoraan sovellettavien säännösten rikkominen koskee niitä riittävästi, jotta ne voivat vedota näihin säännöksiin kansallisissa tuomioistuimissa. Näin on etenkin silloin, kun ne vetoavat luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan rikkomiseen.

10 — Tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 66 kohta) ja tuomio 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

11 — Vastaavasti tuomio 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, 39 kohta) ja tuomio 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu ym. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 100 kohta).

12 — Tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 68 ja 69 kohta).

13 — Tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 60 kohta).

14 — Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 51 kohta).

15 — Tuomio 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, 38 ja 39 kohta).

16 — Tuomio 15.10.2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:631, 45 kohta).

50. Myös Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappale edellyttää, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan rikkomisen katsotaan koskevan suoraan ympäristöjärjestöjä. Kyseistä määräystä ei tosin voida soveltaa suoraan,[17] mutta kun on pelättävissä, että luontodirektiiviä rikotaan, kansallisten tuomioistuinten on varmistaakseen tehokkaan oikeussuojan unionin ympäristöoikeuden kattamalla alalla tulkittava kansallista oikeutta niin pitkälti kuin mahdollista Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa vahvistettujen tavoitteiden mukaisesti.[18] Niiden tarkoituksena on taata tehokas ympäristönsuojelu.[19] Koska Århusin yleissopimus on erottamaton osa unionin oikeutta, sama velvoite koskee myös unionin tuomioistuinta.

51. Ympäristöoikeuden tehokkaan täytäntöönpanon tavoitetta edistää, jos tunnustetuilla ympäristöjärjestöillä on oikeus vedota suoraan sovellettaviin unionin ympäristöoikeuden säännöksiin, siis erityisesti luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaan.

52. Tämä lopputulos ei myöskään ole vieras unionin oikeudelle, koska tunnustetut ympäristöjärjestöt voivat myös YVA-direktiivin 11 artiklan tai Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen mukaisen kanteen yhteydessä vedota luontodirektiivin 6 artiklaan.[20]

53. Näin ollen on todettava, että YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan e alakohdan loppuosassa tarkoitetuilla tunnustetuilla ympäristöjärjestöillä on oltava mahdollisuus saattaa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan rikkominen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

2. Århusin yleissopimus

54. Kanneoikeus pääasiassa voi lisäksi perustua myös suoraan Århusin yleissopimukseen.

55. Sen 9 artiklan 2 kappaleen mukaan sopimuspuolten on varmistettava, että niillä, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, on mahdollisuus saattaa minkä tahansa 6 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi. Pääasian taustalla oleva luvan myöntäminen aitaukselle voisi kuulua 6 artiklan 1 kappaleen b kohdan soveltamisalaan.

a) Århusin yleissopimuksen oikeusvaikutukset

56. Silloinen Euroopan yhteisö allekirjoitti Århusin yleissopimuksen, joka hyväksyttiin sen jälkeen päätöksellä 2005/370. Siten vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseisen yleissopimuksen määräykset ovat SEUT 216 artiklan 2 kohdan nojalla vastedes erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä.[21]

57. Yhteisö ja kaikki sen jäsenvaltiot tosin tekivät Århusin yleissopimuksen jaetun toimivallan nojalla, mutta unionin tuomioistuimella, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu SEUT 267 artiklan mukaisesti, on toimivalta tehdä rajanveto unionin velvoitteiden ja yksin jäsenvaltioille kuuluvien velvoitteiden välillä ja tulkita (tätä varten) Århusin yleissopimuksen määräyksiä.[22] Jos unionin tuomioistuin tulee siihen tulokseen, että asianomainen määräys kuuluu unionin velvoitteisiin, sen tulkinta kuuluu myös sen toimivaltaan.

17 — Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 45 kohta); tuomio 13.1.2015, neuvosto ym. v. Vereniging Milieudefensie ja Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, 55 kohta) ja tuomio 13.1.2015, neuvosto ja komissio v. Stichting Natuur en Milieu ja Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P ja C-405/12 P, EU:C:2015:5, 47 kohta).

18 — Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 50 kohta).

19 — Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 46 kohta).

20 — Tuomio 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, 49 kohta).

21 — Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 — Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

58. Århusin yleissopimuksen 6 artiklassa määrätään yleisön osallistumisesta erityisiä toimia koskevaan päätöksentekoon, mihin sisältyy ympäristövaikutusten arviointi. Sen 9 artiklan 2 kappaleessa säännellään vastaavaa kanneoikeutta. Nämä määräykset pantiin täytäntöön pääosin YVA-direktiivillä, joten ne koskevat alaa, jota suurelta osin säännellään unionin oikeudessa. Tästä syystä unionin tuomioistuimella on rajoittamaton toimivalta tulkita yleissopimuksen 6 artiklaa ja 9 artiklan 2 kappaletta. [23]

59. Näillä määräyksillä voidaan antaa unionin oikeudessa taattuja, perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettuja oikeuksia ja vapauksia joko suoraan tai määrittämällä unionin johdetun oikeuden tai jäsenvaltioiden oikeuden säännösten sisältö. Ei ole viitteitä siitä, että pääasiassa olisi kyse viimeksi mainitusta tilanteesta. Århusin yleissopimuksen 6 artikla ja 9 artiklan 2 kappale voivat siten kuulua perusoikeuskirjan 47 artiklan soveltamisalaan vain, jos niillä on pääasiassa osapuolena olevan LZ:n kaltaisen järjestön kannalta suotuisa välitön vaikutus.

60. Unionin ja sen jäsenvaltioiden kolmansien valtioiden kanssa tekemässä sopimuksessa olevalla määräyksellä on katsottava olevan välitön oikeusvaikutus, kun se sanamuotonsa sekä sopimuksen tarkoituksen ja luonteen tai ”luonteen ja yleisen rakenteen” perusteella sisältää selvän ja täsmällisen velvoitteen, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimenpiteitä. [24]

61. Tältä osin on ensinnäkin huomautettava, että Århusin yleissopimus on, kuten sen 1 artiklasta ilmenee, esimerkiksi WTO-oikeudesta poiketen [25] tavoitteensa ja luonteensa perusteella tarkoitettu antamaan yksityisille ja järjestöille oikeuksia ympäristönsuojelun alalla. Juuri tätä tavoitetta tai sen puuttumista korostettiin tuomiossa Intertanko, jossa tutkittiin merioikeusyleissopimuksen luonnetta ja yleistä rakennetta. [26]

62. Unionin tuomioistuin on lisäksi jo todennut YVA-direktiivin 11 artiklasta, että sitä voidaan soveltaa suoraan ympäristöjärjestöjen oikeuksiin. [27] Tämän on pädettävä myös Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleeseen, koska kyseinen määräys vastaa käsiteltävässä asiassa merkityksellisin osin YVA-direktiivin 11 artiklaa.

63. Näin ollen on vielä tutkittava, sisältääkö yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohta myös selvän ja täsmällisen velvoitteen, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimenpiteitä. [28]

b) Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohta

64. Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdan mukaan sopimuspuolet soveltavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti tämän artiklan yleisön osallistumista koskevia määräyksiä sellaisia toimintoja koskeviin päätöksiin, joita ei ole lueteltu I liitteessä ja joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tätä tarkoitusta varten ne määrittävät, sovelletaanko 6 artiklaa tällaiseen ehdotettuun toimintaan.

23 — Tuomio 19.3.2002, komissio v. Irlanti (C-13/00, EU:C:2002:184, 20 kohta); tuomio 7.10.2004, komissio v. Ranska (C-239/03, EU:C:2004:598, 29–31 kohta); tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 36 kohta) ja tuomio 4.9.2014, komissio v. neuvosto (C-114/12, EU:C:2014:2151, 102 kohta).

24 — Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 — Tuomio 12.12.1972, International Fruit Company ym. (21/72–24/72, EU:C:1972:115); tuomio 1.3.2005, Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, 39 kohta ja 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja tuomio 16.7.2015, komissio v. Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, 38 ja 39 kohta).

26 — Tuomio 3.6.2008, The International Association of Independent Tanker Owners ym. (C-308/06, EU:C:2008:312, 64 ja 65 kohta). Ks. tästä Kokott, J., ”International Law – A Neglected ’Integral” Part of the EU Legal Order?”, *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l’Union européenne à la croisée des chemins - Mélanges en l’honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Bryssel, 2013, s. 61 ja 76–.

27 — Tuomio 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, 57 kohta).

28 — Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65. Yleissopimuksen liite I koskee 6 artiklan 1 kappaleen a kohtaa, jonka mukaan yleisön osallistuminen on pakollista päätettäessä luvan myöntämisestä kyseisessä liitteessä luetelluille toiminnoille. Tiettyjen alueiden aitaamista riistan suojelualueen laajentamiseksi ei kuitenkaan mainita liitteessä I.

66. Yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohtaan sisältyvä viittaus kansalliseen lainsäädäntöön ja sen määrittäminen, miten sopimuspuolet voivat soveltaa 6 artiklaa, voisivat tarkoittaa sitä, että yleisön osallistuminen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdan perusteella tulee kyseeseen yksinomaan sopimuspuolten kansallisessa laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti. Näin voitaisiin ymmärtää myös Århusin yleissopimuksen valvontakomitean [29] toteamukset. Siinä tapauksessa kyseistä määräystä ei voitaisi soveltaa suoraan.

67. Lähemmän tarkastelun perusteella yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdan sanamuoto ei kuitenkaan oikeuta sellaista päätelmää, että kyseisen määräyksen soveltaminen edellyttää sen täytäntöönpanoa unionissa tai jäsenvaltioissa.

68. Yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdan toisen virkkeen sitovassa ranskankielisessä toisinnossa nimittäin todetaan nimenomaisesti, että sopimuspuolet päättävät *kussakin tapauksessa* yleisön osallistumisen soveltamisesta. [30] Samoin sitovat englannin- [31] ja venäjänkieliset [32] toisinnot ovat ainakin lähtökohtaisesti samansuuntaisia. Niissä ei tosin edellytetä nimenomaisesti tapauskohtaista arviointia, mutta niiden mukaan on kulloinkin päätettävä, kuuluuko tietty ehdotettu toiminto 6 artiklan soveltamisalaan.

69. Yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdan toinen virke on siten ehdoton ainakin siltä osin kuin sopimuspuolten on kussakin tapauksessa lähtökohtaisesti päätettävä, kuuluuko tietty toiminto 6 artiklassa määrätyn yleisön osallistumisen piiriin. Tällaisen arvioinnin tekeminen ei ole niiden harkintavallassa.

70. Tämän velvoitteen välittömälle soveltamiselle ei ole esteenä myöskään se, että yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan sopimuspuolten on sovellettava 6 artiklaa ”kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti”. Tätä viittausta ei voida ymmärtää etenkään siten, että tapauskohtaisesta arvioinnista on säädettävä kansallisessa lainsäädännössä. Siinä tapauksessa 6 artiklan 1 kappaleen b kohdan toinen virke olisi nimittäin tarpeeton.

71. Yleissopimuksen 6 artikla on unionin oikeuden osana pikemminkin väistämättä jo osa jäsenvaltioiden oikeutta ja muodostaa siten lähtökohtaisesti riittävän oikeusperustan yleisön osallistumisen tarpeellisuuden arvioimiselle.

72. Viittaus kansalliseen lainsäädäntöön tarkoittaa näin ollen ennen kaikkea sitä, että siitä on johdettava seikkoja, joita yleissopimuksen 6 artiklassa ei määritetä vielä riittävän täsmällisesti. Yleisön osallistumisen tarpeellisuuden arviointi edellyttää etenkin, että kyseiselle toiminnolle on ylipäätään olemassa lupamenettely, jonka yhteydessä tätä kysymystä voidaan arvioida. Lupamenettelyn vahvistaminen rajoittaa sitä, mitkä toiminnot tulevat ylipäätään kyseeseen 6 artiklan soveltamisessa, ja antaa mahdollisuuden määrittää viranomainen, jonka on arvioitava yleisön osallistumisen tarpeellisuutta.

29 — Toteamukset ja suositukset 24.9.2010 asiassa Cultra Residents’ Association v. Yhdistynyt kuningaskunta (ACCC/C/2008/27, 44 kohta ja 45 kohta). Ks. valvontakomiteasta ratkaisuehdotukseni Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, 8 kohta).

30 — ”Les parties déterminent dans chaque cas si l’activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions.”

31 — ”To this end, Parties shall determine whether such a proposed activity is subject to these provisions.”

32 — ”С этой целью Стороны определяют, охватывается ли такой планируемый вид деятельности этими положениями.”

73. Pääasiassa tämä edellytys täyttyy, koska kyseiselle aitaukselle tarvitaan lupa. Jopa yleisön osallistumiselle asetetut vähimmäisvaatimukset ilmeisestikin täyttyvät, koska lupamenettelystä ilmoitettiin LZ:lle ja sillä oli mahdollisuus ilmaista näkemyksensä.

74. Velvoite arvioida yleisön osallistumisen tarpeellisuutta vastaa oikeutta tällaiseen arviointiin, koska yleissopimuksella pyritään sen 1 artiklan mukaan antamaan tällaisia oikeuksia. Jos tällainen oikeus kuitenkin on olemassa, niiden, joilla tämä oikeus on, on voitava myös vedota siihen tuomioistuimessa.

75. Niiden, joilla on tämä oikeus, joukko myös määritetään riittävän yksiselitteisesti Århusin yleissopimuksessa, YVA-direktiivissä, jolla se pannaan täytäntöön, sekä vastaavassa jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Yleissopimuksen 6 artiklalla pyritään nimittäin varmistamaan ”yleisön, jota asia koskee,” osallistuminen; yleissopimuksen 2 artiklan 5 kohdan määritelmän mukaan yleisöllä, jota asia koskee, tarkoitetaan ympäristönsuojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä. Jäsenvaltioiden on tunnustettava tällaiset järjestöt YVA-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä, ja niiden on tällöin taattava laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa eivätkä ne saa heikentää ryhmäkannetta koskevien säännösten tehokasta vaikutusta.[33] Jos LZ kuuluu tähän ryhmään, kyseisen järjestön on myös voitava vaatia yleissopimuksen 6 artiklan soveltamisen tutkimista.[34]

76. Kun tarkastellaan perusteita tapauskohtaisen päätöksen tekemiselle yleissopimuksen 6 artiklan soveltamisesta, on tutkittava tämän päätöksen tarkoitusta. Sen tarkoituksena on ainakin 6 artiklan 1 kappaleen b kohdan toisen virkkeen englannin- ja venäjänkielisten toisintojen mukaan nimenomaisesti ensimmäisen virkkeen toteuttaminen, toisin sanoen 6 artiklan soveltaminen myös sellaisia toimintoja koskeviin päätöksiin, joita ei ole lueteltu I liitteessä ja joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tätä tarkoitusta ei mainita nimenomaisesti ranskankielisessä toisinnossa, mutta myöskään siitä ei ilmene mitään muuta tarkoitusta, joka päätöksellä 6 artiklan soveltamisesta voisi olla.

77. Kuten unionin tuomioistuin on jo YVA-direktiivin[35] ja SYA-direktiivin,[36] jotka sisältävät hyvin samankaltaisia säännöksiä, yhteydessä katsonut, tämä tarkoitus sitoo sen harkintavallan käyttöä, joka sopimuspuolille annetaan yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdassa. Jos suunnitelluilla toiminnoilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, sopimuspuolten on näin ollen päätettävä soveltaa 6 artiklaa. Tämän tarkoituksen perusteella voidaan myös soveltaa suoraan velvoitetta varmistaa yleisön osallistuminen sellaisia toimia koskevaan päätöksentekoon, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.[37]

78. Århusin yleissopimuksessa ei määritellä, mitkä ympäristövaikutukset ovat merkittäviä. Jäsenvaltioilla on siksi tältä osin lähtökohtaisesti tiettyä liikkumavaraa. Luontodirektiivissä konkretisoidaan kuitenkin vaatimukset, jotka on asetettava ympäristövaikutusten merkittävyydelle eurooppalaisen luonnonsuojelun alalla. Siten tiukasti suojeltujen lajien vaarantamisen uhka voi edellyttää tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia.[38] Myös hankkeiden vaikutuksia suojelualueiden säilyttämistavoitteisiin on tutkittava YVA-direktiivin mukaisessa arvioinnissa.[39] Näin

33 — Tuomio 15.10.2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:631, 45 kohta).

34 — Ks. YVA-direktiivistä tuomio 30.4.2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, 58 kohta).

35 — Ks. esimerkiksi tuomio 24.10.1996, Kraaijeveld ym. (C-72/95, EU:C:1996:404, 50 ja 61 kohta) ja tuomio 21.3.2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, 29 ja 41–43 kohta).

36 — Tiettyjen ohjelmien ja suunnitelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY (EYVL 2001, L 197, s. 30; myöhemmin SYA-direktiivi. SYA tarkoittaa strategista ympäristöarviointia). Ks. tästä tuomio 22.9.2011, Valčiukienė ym. (C-295/10, EU:C:2011:608, 46 kohta) ja tuomio 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, 46 ja 47 kohta).

37 — Ks. YVA-direktiivistä esimerkiksi tuomio 21.3.2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, 41 ja 42 kohta).

38 — Ks. lajien suojelusta tuomio 11.1.2007, komissio v. Irlanti (C-183/05, EU:C:2007:14, 34–37 kohta) ja ratkaisuehdotukseni Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, 54 kohta).

39 — Tuomio 24.11.2011, komissio v. Espanja (C-404/09, EU:C:2011:768, 84–92 kohta).

ollen on katsottava, että haitallisia vaikutuksia eurooppalaisten suojelualueiden säilyttämistavoitteisiin on lähtökohtaisesti pidettävä merkittävinä yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdassa tarkoitetulla tavalla. Se mahdollisuus, että ehdotetuilla toiminnoilla on tällaisia vaikutuksia, velvoittaa siten yleensä soveltamaan Århusin yleissopimuksen 6 artiklaa.

79. Tätä tulkintaa ei tosin esitetä mitenkään painokkaasti Århusin yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevassa oppaassa, mutta siinäkin todetaan, että merkittävien ympäristövaikutusten mahdollisuus synnyttää velvoitteen päättää 6 artiklan soveltamisesta. Tämä päätös voi oppaan mukaan perustua tapauskohtaiseen arviointiin mutta myös raja-arvoihin tai kriteereihin. Siinä mainitaan myös mahdollisuus vedota tuomioistuimissa 6 artiklassa määrättyä yleisön osallistumista koskevan velvoitteen täytäntöönpanoon. [40]

80. Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdasta siis ilmenee hyväksyttyjen ympäristöjärjestöjen oikeus siihen, että kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltaiset tahot tutkivat yksittäistapauksessa, voiko ehdotetuilla toiminnoilla olla merkittäviä ympäristövaikutuksia ja onko 6 artiklaa siksi sovellettava näihin toimintoihin.

c) Yleisön osallistumista koskevan velvoitteen rajat

81. Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdan mahdollinen selkeiden rajojen puuttuminen voi kuitenkin puhua edellä kehitettyä ratkaisua vastaan. Voitaisiin nimittäin olettaa, että yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohta käsittää kaikki mahdolliset toiminnot ja edellyttää siksi kattavaa valvontaa.

82. YVA- ja SYA-direktiivin vastaavista säännöksistä annettu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö [41] koskee sitä vastoin ainoastaan tiettyjä tapauksia, nimittäin YVA-direktiivin liitteessä II mainittuja hankkeita [42] sekä suunnitelmia ja ohjelmia, joiden hyväksymistä on säännelty kansallisilla laeilla tai asetuksilla, joissa määritetään suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymiseen toimivaltaiset viranomaiset sekä niiden laatimismenettely. [43] Molemmissa tapauksissa lainsäätäjä teki siten esivalinnan toiminnoista, joiden kohdalla ympäristövaikutusten arviointi tulee kyseeseen.

83. Myös yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdan soveltamisalaa on kuitenkin rajoitettu ainakin siltä osin kuin yleisön osallistumisen on tapahduttava kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Kuten edellä jo esitin, tämä tarkoittaa sitä, että kyseiselle toiminnolle on oltava olemassa lupamenettely, jonka yhteydessä voidaan arvioida yleisön osallistumisen tarpeellisuutta ja tarvittaessa toteuttaa tämä osallistuminen. [44] Tällaisten lupamenettelyjen vahvistaminen lainsäädännössä perustuu yleensä myös kyseisten toimintojen odotettavissa oleviin vaikutuksiin.

84. Yleisön osallistumista koskeva jäljelle jäävä ”riski” vastaa yleissopimuksen tavoitetta soveltaa 6 artiklaa toimintoihin, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tällä menettelyllä voidaan näet edistää tällaisten toimintojen haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemistä tai ainakin minimoimista.

40 — Ebbesson, J., Gaugitsch, H., Miklau, M., Jendrośka, J., Stec, S. ja Marshall, F., *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. painos, 2014, s. 132.

41 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 77 kohta.

42 — Vastaavasti määräys 10.7.2008, Aiello ym. (C-156/07, EU:C:2008:398, 34 kohta).

43 — Tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-567/10, EU:C:2012:159, 28–31 kohta). Vielä suppeammin ratkaisuehdotukseni samassa asiassa (EU:C:2011:755, 14–30 kohta). Ks. myös Yhdistyneen kuningaskunnan Supreme Courtin esittämä kritiikki, HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor [2014] UKSC 3, 175–189 kohta.

44 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 72 kohta.

d) Välipäätelmä

85. Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdassa annetaan näin ollen hyväksytyille ympäristöjärjestöille oikeus siihen, että kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltaiset tahot tutkivat yksittäistapauksessa, voiko ehdotetuilla toiminnoilla olla merkittäviä ympäristövaikutuksia ja onko 6 artiklaa siksi sovellettava näihin toimintoihin. Jos toiminnolla on tällaisia vaikutuksia, mitä pääasiassa tukee se, että kyseessä on eurooppalainen suojelualue, toiminnosta tehty päätös voidaan riitauttaa 9 artiklan 2 kappaleen nojalla. Jos yleisön osallistumista ei sitä vastoin pidetä tarpeellisena, ainakin tämä päätös voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

3. Komission näkemys

86. Ainoastaan täydellisyyden vuoksi on lisäksi huomautettava, etten pidä vakuuttavana komission näkemystä, jonka mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdalla pannaan täytäntöön Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohta ja siinä asetetaan siten yleisön osallistumista koskeva velvoite.

87. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa mainitaan tosin yleisön osallistumismahdollisuus kyseisen säännöksen mukaisesti tehtävän arvioinnin yhteydessä. Sen mukaan kansalaisia on kuitenkin kuultava ainoastaan *tarvittaessa*. Yleisön osallistumista koskevan velvoitteen on näin ollen seurattava muista säännöksistä tai määräyksistä, esimerkiksi YVA- tai SYA-direktiivistä tai myös Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdasta.

B *Tehokas oikeussuoja*

88. Najvyšší súd tiedustelee, onko tehokasta oikeussuojaa koskevien edellytysten kanssa yhteensopivaa päättää oikeudenkäyntimenettely, jossa oli kyse asianosaisaseman myöntämisestä ympäristöjärjestölle hallintomenettelyssä, viimeksi mainitun menettelyn päättymisen jälkeen ja kehottaa ympäristöjärjestöä tältä osin nostamaan uusi kanne.

1. Slovakian lainsäädännön mukaiset oikeussuojakeinot

89. Slovakian lainsäädännössä säädetään tältä osin Najvyšší súdin antamien tietojen mukaan kahdesta toisiaan täydentävästä oikeussuojakeinosta.

90. Ensimmäistä oikeussuojakeinoa voidaan käyttää sellaista menettelyssä tehtyä päätöstä vastaan, jolla kantajalta evättiin asianosaisasema. Jos kanne hyväksytään, kantajan on voitava osallistua menettelyyn, ja se voi menettelyn päätyttyä riitauttaa pääasiassa mahdollisesti tehdyn ratkaisun. Kanne kuitenkin raukeaa, jos kyseinen hallintomenettely on tällä välin päättynyt siinä tehdyn päätöksen myötä. Siinä tapauksessa oikeudenkäynnillä ei nimittäin ole enää kohdetta, koska asianosaisen oikeuksia ei voida enää käyttää. Tämä on tilanne nyt pääasian oikeudenkäynnissä.

91. Tässä tilanteessa voidaan käyttää toista, Slovakian siviiliprosessilain 250 b §:n 2 momentin mukaista oikeussuojakeinoa. Sen mukaan henkilö, joka ei ollut asianosaisena päättyneessä hallintomenettelyssä, voi nostaa kanteen, jotta menettelyn päättänyt viranomaispäätös annetaan tiedoksi hänelle. Tämän kanteen menestyminen edellyttää, että kantajan olisi pitänyt osallistua menettelyyn. Jos kanne hyväksytään, hallintopäätös on annettava tiedoksi kantajalle, joka voi riitauttaa päätöksen. Tämä on lähtökohtaisesti se väylä, joka LZ:n olisi pitänyt pääasiassa valita.

92. Toiseen oikeussuojakeinoon sovelletaan kuitenkin siviiliprosessilain 250 b §:n 3 momentin mukaan vanhentumisaikaa, joka on kolme vuotta hallintopäätöksen tekemisestä. Tämä vanhentumisaika on jo umpeutunut pääasiassa.

2. Sovellettavat unionin oikeuden mukaiset perusteet

93. Koska unionin oikeudessa annetaan sekä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan että Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdan ja 9 artiklan 2 kappaleen välityksellä tunnustetuille ympäristöjärjestöille oikeus sellaisten päätösten laillisuuden valvontaan tuomioistuimissa, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia luonto- tai lintudirektiivissä tarkoitettuihin eurooppalaisiin suojelualueisiin, tämän oikeuden käyttämiseen voidaan soveltaa unionin oikeudessa taattuja perusoikeuksia.

94. Erityisen kiinnostava tältä osin on Najvyšší súdin mainitsema perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäinen kohta. Sen mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Tällä määräyksellä vahvistetaan tehokkaan oikeussuojan periaate, joka on jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva unionin yleinen oikeusperiaate ja joka on kirjattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklaan. [45]

95. Lisäksi on otettava huomioon Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappale. [46] Sen mukaan erityisesti 9 artiklan 2 ja 3 kappaleessa tarkoitettujen menettelyiden tulee olla riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja. Näiden menettelyjen tulee olla oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja nopeita, eivätkä ne saa olla niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle.

96. Yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaletta voidaan selkeästi soveltaa, mikäli kanneoikeus perustuu 6 artiklan 1 kappaleen b kohtaan, luettuna yhdessä 9 artiklan 2 kappaleen kanssa. Myös luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaan perustuva kanneoikeus kuuluu kuitenkin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleen soveltamisalaan, koska tämän toisen kanneoikeuden on katsottava sisältyvän yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen mukaisen yleisemmän kanneoikeuden, jota ei kuitenkaan voida soveltaa suoraan, täytäntöönpanoon.

97. Silloin, kun unioni ei ole antanut asiaa koskevia säännöksiä, kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden – nyt esillä olevassa asiassa Århusin yleissopimuksen ja luontodirektiivin – perusteella olevat oikeudet, ja niiden velvollisuutena on taata jokaisessa tapauksessa näiden oikeuksien tehokas suoja. [47]

98. Tältä osin menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet, eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia luonteeltaan jäsenvaltion sisäisiä oikeussuojakeinoja (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate). [48]

99. Käsiteltävässä asiassa ei ole havaittavissa viitteitä vastaavuusperiaatteen loukkaamisesta. Sen vuoksi perusoikeuskirjan 47 artiklan ilmentymänä merkityksellinen on jäljempänä ennen kaikkea tehokkuusperiaate ja tarvittaessa sitä konkretisoiva Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappale.

45 — Tuomio 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, 37 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 17.3.2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, 45 kohta).

46 — Tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, 33 kohta).

47 — Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 47 kohta).

48 — Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 48 kohta); tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 37 kohta) ja tuomio 6.10.2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656).

3. Oikeussuojatakeiden varmistaminen käsiteltävässä asiassa

100. Sen tutkimiseksi, miten oikeussuojatakeet varmistetaan käsiteltävässä asiassa, tarkastelen ensin abstraktisti oikeussuojajärjestelmää Slovakian lainsäädännössä, sen jälkeen kolmen vuoden vanhentumisaikaa ja lopuksi näiden säännösten soveltamista käytännössä.

a) Oikeussuojajärjestelmä

101. Aluksi on tutkittava, tekeekö Slovakian lainsäädännön oikeussuojajärjestelmä unionin oikeudessa annettujen oikeuksien käyttämisen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

102. Oikeussuojan saaminen on Slovakian lainsäädännössä kaksivaiheinen prosessi ja edellyttänee usein jopa kolmea oikeudenkäyntimenettelyä. Aluksi oikeussuojaa hakevien on saatava asianosaisasema, mikä edellyttää yhden tai jopa kahden kanteen nostamista. Vasta sen jälkeen he voivat riitauttaa aineellisesti kyseisen hallintopäätöksen.

103. Tämä järjestelmä vaikuttaa ensi näkemältä monimutkaiselta, mutta sen perusteella ei voida suoraan väittää, ettei se olisi tehokas tai että se tekisi oikeussuojan saamisen suhteettoman vaikeaksi. Järjestelmän eri vaiheisiin liittyviin oikeuskysymyksiin olisi pikemminkin vastattava yleensä myös yhdenmukaisen kannemenettelyn yhteydessä.

104. Kuten myös Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleesta ilmenee, oikeussuojajärjestelmä ei kuitenkaan saa viivästyttää menettelyä kohtuuttomasti tai aiheuttaa kohtuuttomia kustannuksia. Unionin tuomioistuin on päätynyt samantapaiseen ratkaisuun tehokkuusperiaatteen yhteydessä tapauksessa, jossa oikeussuojan saamiseksi oli saatettava samanaikaisesti vireille kaksi erillistä asiaa.[49] Kansallisten tuomioistuinten asiana on tutkia, onko tällaisia riskejä käytännössä olemassa.

105. Jos tällaisia riskejä on, kansallisen tuomioistuimen on kansallisen oikeuden mukaista harkintavaltaansa käyttäen tulkittava ja sovellettava kansallista säännöstä unionin oikeudessa asetettujen vaatimusten mukaisesti, ja jos tällainen unionin oikeuden mukainen soveltaminen ei ole mahdollista, jätettävä soveltamatta näiden vaatimusten vastaisia kansallisen oikeuden säännöksiä.[50] Tällöin on pohdittava sitä, estääkö kolmen vuoden määräaika tosiasiallisesti toisen kanteen, jos tämän ajanjakson kuluessa jo ensimmäisen kanteen yhteydessä kiistellään intensiivisesti samasta kysymyksestä, ja eikö tällöin voi olla kyse perustellusta luottamuksesta. Slovakian tuomioistuimet voisivat tehokkaan prosessinjohdon intressissä myös pohtia, voidaanko ensimmäinen kanne luonnehtia viran puolesta toiseksi kanteeksi hallintomenettelyn tällä välin päätyttyä. Vain Slovakian tuomioistuimet voivat kuitenkin ratkaista, onko tällainen menettely kansallisen oikeuden mukaan mahdollinen.

106. Perusoikeuskirjan 47 artikla ja Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappale eivät siten ole esteenä edellä 89–91 kohdassa kuvatun kaltaiselle oikeussuojajärjestelmälle, jonka soveltaminen ei viivästytä menettelyä kohtuuttomasti eikä aiheuta kohtuuttomia kustannuksia.

49 — Ks. tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 51 kohta).

50 — Ks. tuomio 11.1.2007, ITC (C-208/05, EU:C:2007:16, 70 kohta) ja tuomio 8.5.2013, Marinov (C-142/12, EU:C:2013:292, 39 kohta).

b) Kolmen vuoden vanhentumisaika

107. Oikeusvarmuutta edistävien kohtuullisten preklusiivisten määräaikojen asettaminen oikeussuojakeinojen käyttämiselle, millä suojellaan samalla yksityisiä ja viranomaista, on unionin oikeuden mukaista. Tällaiset määräajat eivät nimittäin ole sellaisia, että niillä tehtäisiin unionin oikeusjärjestyksessä annettujen oikeuksien käyttäminen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. [51]

108. Jos asianomainen oli – kuten käsiteltävässä asiassa – tietoinen kyseisestä hallintopäätöksestä tai sen täytyi olla siitä tietoinen, kolmen vuoden määräaika on erittäin pitkä.

109. Tätä on ehkä arvioitava toisin, jos hallintopäätös ei ollut asianomaisen tiedossa ennen määräajan päättymistä. Unionin tuomioistuimen ei kuitenkaan tarvitse ratkaista tätä kysymystä käsiteltävässä asiassa.

110. Perusoikeuskirjan 47 artikla ja Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappale eivät siten ole esteenä kolmen vuoden vanhentumisajalle kanteen nostamiselle hallintopäätöksestä, josta asianomainen oli tietoinen.

c) Menettelyn kulku pääasiassa

111. On kuitenkin epäselvää, onko vanhentumisajan soveltaminen pääasiassa oikeutettua.

112. Slovakian tasavalta ja LZ kiistelevät siitä, voidaanko toista oikeussuojakeinoa eli kannetta hallintopäätöksen tiedoksi antamiseksi henkilölle, joka ei ole voinut osallistua hallinnolliseen menettelyyn, [52] käyttää sen jälkeen, kun hallintoviranomainen on jo nimenomaisesti hylännyt osallistumisen hallintomenettelyyn.

113. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi samankaltaisissa tapauksissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleesta, että oikeussuojakeinon tehokkuuteen liittyvä epävarmuus on yleensä ratkaistava siten, että tätä oikeussuojakeinoa käytetään tosiasiallisesti. [53]

114. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee lisäksi, että Najvyšší súd on jo 26.1.2012, toisin sanoen useita kuukausia ennen toista oikeussuojakeinoa koskevan vanhentumisajan umpeutumista, tekemässään ratkaisussa viitannut siihen, että ensimmäinen oikeussuojakeino on rauennut ja että kyseeseen tulee enää ainoastaan toinen oikeussuojakeino. [54]

115. Tämän perusteella LZ oli tietoinen oikeustilasta hyvissä ajoin ennen vanhentumisajan umpeutumista ja olisi voinut saatavilla olevien tietojen mukaan käyttää toista oikeussuojakeinoa.

51 — Tuomio 16.12.1976, Rewe-Zentralfinanz ja Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, 5 kohta); tuomio 17.11.1998, Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, 19 kohta); tuomio 30.6.2011, Meilicke ym. (C-262/09, EU:C:2011:438, 56 kohta) ja tuomio 29.10.2015, BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, 28 kohta).

52 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 91 kohta.

53 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.5.2016, Avotiņš v. Latvia (CE:ECHR:2016:0523JUD001750207, 122 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 — Ennakkoratkaisupyynnön 25 kohta.

116. Toisaalta Najvyšší súd selittää ennakkoratkaisupyynnössään, että hallintopäätös, jossa LZ:lta evättiin asianosaisasema hallintomenettelyssä, tuli *lopulliseksi*, kun lupa myönnettiin aitaushankkeelle. [55] Jos tämä lopullisuus koskee päätöksen sisältöä, siis toteamusta, jonka mukaan LZ:n ei ollut tarpeen osallistua menettelyyn, LZ olisi oikeassa väittäessään, että tämän myötä myös toisen oikeussuojakeinon menestyminen olisi poissuljettua ja LZ:n olisi käytännössä mahdotonta käyttää oikeuksiaan. Menestyminen näet edellyttää, että LZ:n olisi tosiasiallisesti pitänyt olla asianosaisena menettelyssä.

117. LZ:n olisi käytännössä mahdotonta käyttää oikeuksiaan myös silloin, jos vielä vireillä oleva ensimmäinen muutoksenhakumenettely olisi estänyt toisen oikeussuojakeinon käyttämisen oikeudellisesti tehokkaalla tavalla tai jos tämä toinen menettely ei olisi keskeyttänyt kolmen vuoden vanhentumisaikaa eikä päätöstä LZ:n oikeusasemasta ollut siksi odotettavissa.

118. Näistä seikoista, joita ainoastaan kansalliset tuomioistuimet voivat arvioida lopullisesti, riippumatta on lisäksi viitteitä siitä, että oikeuksien käyttäminen tehtiin LZ:lle suhteettoman vaikeaksi. Myös LZ:n ensimmäisen oikeussuojakeinon ratkaisemista koskevien Najvyšší súdin toteamusten mukaan avoinna oli ilmeisestikin vielä niin monia kysymyksiä, ettei Najvyšší súd itse eikä Krajský súd v Trenčíne todennut asian ratkenneen. Krajský súd v Trenčíne pikemminkin totesi kanteen ratkenneen vasta huhtikuussa 2013, sen jälkeen kun Najvyšší súd oli antanut asiassa ratkaisun toisen kerran, eli vuosi toista oikeussuojakeinoa koskevan vanhentumisajan päättymisestä. Tällä välin Krajský súd v Trenčíne sitä vastoin hyväksyi LZ:n kanteen toisen kerran.

119. Tämä on painava viite siitä, että LZ saattoi myös Najvyšší súdin ensimmäisen ratkaisun jälkeen edelleen olettaa ensimmäisen oikeussuojakeinon menestyvän. Vaatimus siitä, että LZ käyttää tästä huolimatta varokeinona jo toista oikeussuojakeinoa, olisi tässä tilanteessa oikeutettu vain, jos Krajský súd v Trenčínen toisessa ratkaisussa, jossa LZ:n kanne hyväksyttiin, olisi ollut ilmeisiä ja vakavia oikeudellisia virheitä.

120. Tästä voivat kuitenkin päättää viime kädessä ainoastaan kansalliset tuomioistuimet, joiden on tässä yhteydessä otettava huomioon Slovakian lainsäädännön ohella myös kaikki tapaukseen liittyvät käytännön seikat, siis etenkin lisäkustannukset, viivästykset ja muut menettelylliset haitat, joita LZ:lle on aiheutunut menettelyn kulusta.

121. Näin ollen on katsottava, että pääasian olosuhteissa perusoikeuskirjan 47 artikla ja Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappale eivät ole esteenä sille, että ympäristöjärjestöä kehotetaan käyttämään toista oikeussuojakeinoa, jos tämä ei tee järjestölle sille unionin oikeusjärjestyksessä annettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

V **Ratkaisuehdotus**

122. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla ja tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin Århusissa 25.6.1998 ja hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY, 9 artiklan 4 kappale eivät ole esteenä

— edellä 89–91 kohdassa kuvatun kaltaiselle oikeussuojajärjestelmälle, jonka soveltaminen ei viivästytä menettelyä kohtuuttomasti eikä aiheuta kohtuuttomia kustannuksia

55 — Ennakkoratkaisupyynnön 23 kohta.

— kolmen vuoden vanhentumisajalle kanteen nostamiselle hallintopäätöksestä, josta asianomainen oli tietoinen

— eivätkä pääasian olosuhteissa sille, että ympäristöjärjestöä kehotetaan käyttämään toista oikeussuojakeinoa, joka ei tee sille unionin oikeusjärjestyksessä annettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.