Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
LAILA MEDINA
13 päivänä heinäkuuta 2023 [1]

Asia C-252/22

Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD
vastaan
Consiliul Județean Suceava,
Președintele Consiliului Județean Suceava,
Agenția pentru Protecția Mediului Bacău ja
Consiliul Local al Comunei Pojorâta,
jossa asian käsittelyyn osallistuu
QP

(Ennakkoratkaisupyyntö – Curtea de Apel Târgu Mureș (Târgu Mureșin ylioikeus, Romania))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Århusin yleissopimus – 2 artiklan 4 kappale – Yleisön käsite – Oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa – 9 artiklan 3 kappale – Asianajajien ammattialan siviiliyhtiö – Asiavaltuuden tunnustaminen ammattitoiminnan harjoittamisesta syntyvissä riita-asioissa – Asianajajien ammattialan siviiliyhtiö, joka riitauttaa kaatopaikan rakentamista koskevat hallinnolliset toimet – Oikeuksien tai oikeutettujen etujen loukkaamatta jättäminen – Käsite ”niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle”

1. Yhdistyneiden kansakuntien entinen pääsihteeri Kofi Annan luonnehti Århusin yleissopimusta [2] ”kunnianhimoisimmaksi ympäristödemokratian hankkeeksi, joka on toteutettu Yhdistyneiden kansakuntien suojeluksessa”. [3] Sen laatijoiden mukaan tämä yleissopimus on ”enemmän kuin ympäristösopimus”, koska siinä ”käsitellään ihmisoikeuksien ja demokratian perusnäkökohtia, mukaan lukien hallinnon avoimuus, reagointi ja vastuu yhteiskuntaan nähden”. [4] Kuten oikeuskirjallisuudessa on korostettu, tämä toteamus auttaa ”selventämään, miten yleissopimusta on tulkittava ja ymmärrettävä”. [5]

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa allekirjoitettiin Århusissa 25.6.1998, ja se tuli voimaan 30.10.2001. Kaikki jäsenvaltiot ovat kyseisen yleissopimuksen sopimuspuolia. Se hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1) (jäljempänä Århusin yleissopimus).

3 Yhdistyneiden kansakuntien entisen pääsihteerin Kofi Annanin lausunto Luccassa, Italiassa 21.–23.10.2002 pidetyssä sopimuspuolten ensimmäisessä kokouksessa (jäljempänä sopimuspuolten ensimmäinen kokous).

4 Luccan julistus, hyväksytty sopimuspuolten ensimmäisessä kokouksessa, lisäys, ECE/MP. PP/2/Add.1, 2.4.2004.

5 Barritt, E., *The Foundations of the Aarhus Convention*, Hart Publishing, 2020, Lontoo, s. 12.

2. Curtea de Apel Târgu Mureș (Târgu Mureșin ylioikeus, Romania; jäljempänä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin) pyytää tällä ennakkoratkaisupyynnöllä neuvoja sellaisen asianajajien ammattialan siviiliyhtiön (asianajotoimiston) asianosaiskelpoisuudesta ja asiavaltuudesta, joka hakee muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa siihen kuuluvien henkilöiden etujen ja yleisen edun puolustamiseksi. Esitetyillä ennakkoratkaisukysymyksillä pyydetään unionin tuomioistuinta tarkastelemaan jälleen kerran niitä menettelysääntöjä, joita jäsenvaltiot voivat asettaa ”yleisöön” kuuluville unionin ympäristöoikeutta koskevien kanteiden nostamiseksi, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden velvollisuus varmistaa tehokas ympäristönsuojelu.

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

Århusin yleissopimus

3. Århusin yleissopimuksen 2 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 4 kappaleessa täsmennetään, että ”yleisöllä” tarkoitetaan ”yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ja, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä”.

4. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan, jonka otsikko on ”Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus”, 2, 3 ja 4 kappaleessa määrätään seuraavaa:

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

a) joiden etua asia riittävästi koskee; tai vaihtoehtoisesti

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

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

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

– –

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. – –”

Unionin oikeus

5. Neuvoston direktiivin 1999/31/EY[6] 8 artiklan, jonka otsikko on ”Lupaehdot”, a alakohdan i alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä varmistaakseen, että:

a) toimivaltainen viranomainen myöntää kaatopaikkaluvan ainoastaan, jos:

   i) kaatopaikkahanke täyttää kaikki tämän direktiivin asiaankuuluvat vaatimukset, sen liitteet mukaan lukien, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 3 artiklan 4 ja 5 kohdan soveltamista.”

Romanian oikeus

Asianajajan ammatin järjestämisestä ja harjoittamisesta annettu laki nro 51/1995

6. Asianajajan ammatin järjestämisestä ja harjoittamisesta annetun lain nro 51/1995 (Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, jäljempänä laki nro 51/1995) 5 §:n 5 momentissa säädetään seuraavaa:

”Asianajajien ammattialan siviiliyhtiön muodostaa vähintään kaksi hyväksyttyä asianajajaa. Myös yhteistyökumppaneina toimivat tai työsuhteessa olevat asianajajat voivat harjoittaa ammattiaan asianajajien ammattialan siviiliyhtiössä – –”

Asianajajan ammattia koskeva perussääntö

7. Uniunea Națională a Barourilor din România (Romanian asianajajaliittojen kansallinen unioni) 3.12.2011 antaman asianajajan ammattia koskevan perussäännön (Statutul profesiei de avocat din 3 decembrie 2011, jäljempänä asianajajan ammattia koskeva perussääntö) 196 §:n 3 momentissa todetaan seuraavaa:

”(3) Ammattitoiminnan harjoittamisesta syntyvissä riita-asioissa asianajajien ammattialan siviiliyhtiö voi olla kantajana tai vastaajana, vaikka se ei olisikaan oikeuskelpoinen.”

[6] Kaatopaikoista 26.4.1999 annettu direktiivi (EYVL 1999, L 182, s. 1).

Hallintolainkäyttölaki nro 554/2004

8. Hallintolainkäyttölain nro 554/2004 (Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004) 1 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Henkilö, joka katsoo, että viranomainen on loukannut hänen oikeuksiaan tai oikeutettuja etujaan hallintotoimella tai sillä, ettei hakemusta ole käsitelty laissa säädetyssä määräajassa, voi saattaa asian toimivaltaisen hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi hallintotoimen kumoamiseksi, oikeuden tai oikeutetun edun, johon on vedottu, tunnustamiseksi sekä aiheutuneen vahingon korvaamiseksi. Oikeutettu etu voi olla joko yksityinen tai yleinen.

(2) Henkilö, jonka oikeuksia tai oikeutettuja etuja on loukattu toiselle henkilölle osoitetulla yksittäistapausta koskevalla hallintotoimella, voi saattaa asian hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi.”

9. Hallintolainkäyttölain nro 554/2004 2 §:n 1 momentin p, r ja s kohdassa säädetään seuraavaa:

”(1) ”Tässä laissa seuraavilla termeillä ja ilmaisuilla tarkoitetaan seuraavaa:

(p) ’oikeutetulla yksityisellä edulla’ mahdollisuutta vaatia tietynlaista menettelyä tulevan, ennakoidun subjektiivisen oikeuden toteutumiseksi

(r) ’oikeutetulla yleisellä edulla’ etua, joka koskee oikeusjärjestystä ja perustuslaillista demokratiaa, kansalaisten perusoikeuksien, -vapauksien ja -velvoitteiden turvaamista, yhteisön tarpeiden täyttämistä ja viranomaisten toimivallan käyttöä

(s) ’yhteiskunnallisilla organisaatioilla, joita asia koskee’ valtiosta riippumattomia järjestöjä, ammattiliittoja, yhdistyksiä, säätiöitä ja muita vastaavia tahoja, joiden tarkoituksena on suojella tapauksen mukaan eri kansalaisryhmien oikeuksia tai julkisten hallintopalvelujen moitteetonta toimintaa.”

10. Hallintolainkäyttölain nro 554/2004 8 §:n 1^1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Luonnolliset henkilöt ja yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt voivat esittää vaatimuksia oikeutetun yleisen edun suojelemiseksi ainoastaan toissijaisesti, jos oikeutetun yleisen edun loukkaaminen liittyy loogisesti subjektiivisen oikeuden tai oikeutetun yksityisen edun loukkaamiseen.”

Ympäristönsuojelusta annettu hallituksen kiireellinen asetus nro 195/2005

11. Ympäristönsuojelusta annetun hallituksen kiireellisen asetuksen nro 195/2005 (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului, jäljempänä ympäristönsuojeluasetus nro 195/2005) 5 §:n d kohdassa säädetään seuraavaa:

”Valtio tunnustaa jokaiselle oikeuden turvalliseen ja ekologisesti tasapainoiseen ympäristöön takaamalla tätä varten

– –

(d) oikeuden kääntyä ympäristöasioissa joko suoraan tai ympäristönsuojelujärjestöjen välityksellä hallintoviranomaisten ja/tai oikeusviranomaisten puoleen riippumatta siitä, onko vahinkoa aiheutunut.”

12. Ympäristönsuojeluasetuksen nro 195/2005 20 §:n 5 ja 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”(5) Yleisön mahdollisuus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön.

(6) Ympäristönsuojelua edistävillä valtioista riippumattomilla järjestöillä on oikeus nostaa kanne ympäristöasioissa, ja niillä on asiavaltuus ympäristönsuojelua koskevissa riita-asioissa.”

II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

13. Valittaja on asianajajien ammattialan siviiliyhtiö. Se nosti vastapuolina olevia paikallisviranomaisia vastaan Tribunalul Clujissa (Clujin alioikeus, Romania) kanteen, jossa se vaati yhtäältä Pojorâtan kaatopaikkaa (jäljempänä kaatopaikka) koskevan rakennussuunnitelman ja rakennusluvan hyväksymisestä tehtyjen hallintopäätösten (jäljempänä riidanalaiset hallintotoimet) kumoamista ja toisaalta kyseisen kaatopaikan lopettamista.

14. Valittaja vetosi asiavaltuuteen tämän asianajotoimiston muodostavien kolmen asianajajan intressien perusteella. Tämä intressi muodostui valittajan mukaan lähinnä siitä, että kaatopaikalla oli ”voimakas vaikutus” asianajotoimiston asianajajiin sen aiheuttaman tyrmistyksen vuoksi. Valittaja väitti myös toimivansa Bukovinan alueen ja sen väestön yleisen edun puolustamiseksi. Se totesi, että sen asianajajat käyttävät ammattinsa ansiosta käytettävissään olevia oikeudellisia keinoja suojellakseen ympäristöä ja ihmisten terveyttä. Kanteen asiakysymyksen osalta valittaja esitti useita väitteitä, jotka koskevat riidanalaisten hallintotoimien lainvastaisuutta.

15. Vastapuolet väittivät, ettei valittajalla ollut asianosaiskelpoisuutta eikä asiavaltuutta. Asiakysymyksen osalta ne väittivät, että kaatopaikan rakentaminen täyttää kaikki direktiivissä 1999/31 säädetyt tekniset vaatimukset.

16. Tribunalul Cluj katsoi 7.2.2019 antamassaan ratkaisussa, että koska asianajotoimisto on kansallisen oikeuden mukaan oikeuskelpoinen, se on asianosaiskelpoinen. Näin ollen se hylkäsi oikeudenkäyntiväitteen, joka koski sitä, ettei asianajotoimistolla ollut asianosaiskelpoisuutta. Sitä vastoin Tribunalul Cluj hyväksyi oikeudenkäyntiväitteen, joka koski asianajotoimiston asiavaltuuden ja oikeussuojan tarpeen puuttumista. Se katsoi erityisesti, että hallintolainkäyttölain nro 554/2004 8§:n 1^1 momentin mukaan kantaja voi vedota yleiseen etuun vain toissijaisesti eli silloin, kun yleisen edun loukkaaminen liittyy oikeuden tai oikeutetun yksityisen edun loukkaamiseen. Se katsoi, että ympäristönsuojeluasetuksen nro 195/2005 – jossa säädetään muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa – yhteydessä on tehtävä ero ympäristöalan kansalaisjärjestöjen ja kaikkien muiden henkilöiden välillä. Toisin kuin ympäristöalan kansalaisjärjestöjen, joilla on asiavaltuus ympäristöä koskevissa riita-asioissa, kaikkien muiden henkilöiden, kuten pääasian valittajan, on noudatettava asiavaltuutta koskevia yleisiä sääntöjä, jotka riippuvat oikeuden tai oikeutetun edun loukkaamisen toteen näyttämisestä. Koska valittaja on kanteessaan vedonnut ”objektiiviseen” riita-asiaan eli riita-asiaan, jonka tarkoituksena on suojella yleistä etua, vetoamatta oikeuden tai oikeutetun yksityisen edun loukkaamiseen, Tribunalul Cluj katsoi, ettei valittajalla ollut asiavaltuutta.

17. Valittaja ja Consiliul Județean Suceava (Suceavan alueneuvosto, Romania) valittivat Tribunalul Clujin ratkaisusta Curtea de Apel Clujiin (Clujin ylioikeus, Romania). Kyseinen tuomioistuin hylkäsi 26.9.2019 antamallaan ratkaisulla nro 1195 Suceavan alueneuvoston tekemän vastavalituksen ja hyväksyi valittajan tekemän valituksen, kumosi valituksenalaisen ratkaisun ja palautti asian Tribunalul Clujiin.

18. Muutoksenhakumenettelyn aikana Suceavan alueneuvosto esitti Înalta Curte de Casație și Justițieille (ylin tuomioistuin, Romania) hakemuksen, jossa se pyysi asian siirtämistä toiseen tuomioistuimeen. Kyseinen hakemus hyväksyttiin. Näin ollen asia siirrettiin Curtea de Apel Târgu Mureșiin eli ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. Curtea de Apel Clujin tuomio kumottiin ilman eri toimenpiteitä siirtoa koskevan hakemuksen hyväksymisen myötä.

19. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että hallinnollisessa menettelyssä asiavaltuutta koskeva pääsääntö perustuu ”subjektiiviseen riita-asiaan” eli asiaan, jossa vedotaan yksityisen oikeuksiin tai etuihin. Sen mukaan henkilön, jonka oikeuksia tai oikeutettuja etuja on loukattu, on vedottava omaan etuunsa, johon lainsäätäjä viittaa termillä ”oikeutettu yksityinen etu”. Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö tai järjestö, jota asia koskee, voi vain toissijaisesti oikeutettuun yksityiseen etuun vedottuaan vedota ”objektiiviseen riita-asiaan” nostamalla kanteen oikeutetun yleisen edun suojelemiseksi.

20. Erityisesti ympäristönsuojelun alalla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että ympäristönsuojeluasetuksessa nro 195/2005 tunnustetaan mahdollisuus objektiiviseen riita-asiaan. Niiden henkilöiden ryhmä, jotka voivat ensisijaisesti ja suoraan vedota oikeutettuun yleiseen etuun, rajataan kuitenkin ympäristöalan kansalaisjärjestöihin. Kaikkien muiden yleisöön kuuluvien oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa toteutuu hallinnollisia menettelyjä koskevien yleisten sääntöjen mukaisesti.

21. Pääasiassa valittajana on asianajotoimisto, jolla on lain mukaan rajoitettu asianosaiskelpoisuus ammattitoiminnan harjoittamisesta syntyvissä riita-asioissa.

22. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että valittaja väitti nostaneensa kanteen omissa nimissään puolustaakseen kolmen sen muodostavan asianajajan etuja. Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että sen ensimmäiseen kysymykseen sisältyy kaksi seikkaa. Ensimmäinen seikka on se, voidaanko valittajan katsoa kuuluvan yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleessa ja 9 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettuun ”yleisöön”. Toinen seikka on se, voiko valittaja vedota samassa tarkoituksessa niiden luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja etuihin, joista se muodostuu.

23. Jos unionin tuomioistuin vastaa ensimmäisen kysymyksen jompaankumpaan tai molempiin seikkoihin myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää toisen kysymyksen ja kysyy toisin sanoen, onko Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklassa vahvistetun tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden valossa, tulkittava siten, että se on esteenä kansallisen oikeuden säännökselle, jonka mukaan asianajotoimiston muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden edellytykseksi säädetään se, että kyseisen toimiston on voitava osoittaa, että asiassa on kyse omasta edusta, tai se, että kanteen tarkoituksena on turvata oikeudellinen tilanne, jolla on suora yhteys päämäärään, jota varten kyseinen toimisto on perustettu.

24. Kolmas ennakkoratkaisukysymys koskee sääntöä, jonka mukaan tuomioistuinmenettelyt eivät saa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleen mukaan olla niin kalliita, että se olisi este menettelyyn osallistumiselle. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tältä osin, että siviiliprosessilain (Codul de proecudură civilă, jäljempänä siviiliprosessilaki) 451–453 §:ssä säädetään yksityiskohtaisesti siitä, mitä oikeudenkäyntikuluihin sisältyy (eli valtiolle korvattavat oikeudenkäyntikulut, asianajajien ja neuvonantajien palkkiot, todistajille maksettavat summat jne.), asianosaisesta, joka voidaan velvoittaa korvaamaan oikeudenkäyntikulut (eli asian hävinnyt asianosainen, jos voittanut asiaosainen sitä vaatii), sekä eräistä arviointiperusteista, joiden perusteella tuomioistuin voi alentaa perustelluista syistä asianajajien palkkioita. Mahdollisuutta pienentää palkkioita sovelletaan muun muassa silloin, kun nämä palkkiot ovat selvästi suhteettomia asian arvoon tai monimutkaisuuteen tai asianajajan tekemään työhön nähden, kun otetaan huomioon asian olosuhteet.

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kuitenkin, sisältyykö edellä mainittuihin kansallisen oikeuden yleisiin säännöksiin riittävät arviointiperusteet, joiden perusteella yksityisoikeudellinen henkilö voi arvioida ja ennakoida ympäristönsuojelulainsäädännön noudattamatta jättämisestä aiheutuvien riita-asioiden korkeita kustannuksia. Se korostaa, että tällaisten kustannusten vuoksi henkilö saattaa jättää nostamatta tällaisen kanteen.

26. Tässä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevassa asiayhteydessä Curtea de Apel Târgu Mureș on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [perusoikeuskirjan] 47 artiklan [ensimmäistä kohtaa], luettuna yhdessä [SEU] 19 artiklan [1 kohdan toisen alakohdan] kanssa, ja [Århusin yleissopimuksen] 2 artiklan 4 kappaletta, luettuna yhdessä sen 9 artiklan 3 kappaleen kanssa, tulkittava siten, että käsitteen ’yleisö’ piiriin kuuluu sellainen asianajotoimiston kaltainen oikeushenkilö, joka ei vetoa minkään kyseisen oikeushenkilön oikeuden tai edun loukkaukseen vaan pikemminkin luonnollisten henkilöiden, nimittäin kyseiseen ammattialan yhteenliittymään kuuluvien asianajajien, oikeuksien ja etujen loukkaukseen, [ja] voidaanko tällainen oikeushenkilö rinnastaa Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleessa tarkoitettuun luonnollisten henkilöiden yhteenliittymän tai järjestön kautta toimivaan luonnollisten henkilöiden ryhmään?

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko [sekä] Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen tavoitteet että unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokkaan oikeussuojan tavoite huomioon ottaen Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklan [ensimmäistä ja toista kohtaa], luettuna yhdessä SEU 19 artiklan [1 kohdan toisen alakohdan] kanssa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansallisen oikeuden säännökselle, jolla tällaisen asianajotoimiston muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden edellytykseksi säädetään se, että kyseisen toimiston on voitava osoittaa, että asiassa on kyse omasta edusta, tai se, että kanteen tarkoituksena on turvata oikeudellinen tilanne, jolla on suora yhteys päämäärään, jota varten kyseinen organisaatiomuoto – nyt tarkasteltavassa asiassa asianajotoimisto – on perustettu?

3) Mikäli ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi tai riippumatta näihin kahteen kysymykseen annettavasta vastauksesta, onko Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3, 4 [ja] [5] kappaletta ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklan [ensimmäistä ja toista kohtaa], luettuna yhdessä SEU 19 artiklan [1 kohdan toisen alakohdan] kanssa, tulkittava siten, että ilmaus, jonka mukaan riittävät ja tehokkaat oikeussuojakeinot,

tuomioistuinratkaisu mukaan lukien, eivät ’saa olla niin kalliita, että se olisi este menettelyyn osallistumiselle’, edellyttää oikeudenkäynnin hävinneen asianosaisen maksettavaksi tulevia kuluja hillitseviä sääntöjä ja/tai arviointiperusteita siten, että kansallisen tuomioistuimen on taattava, etteivät menettelyt ole niin kalliita, että se olisi este niihin osallistumiselle, ja otettava tässä huomioon [sekä] oikeuksiaan puolustavan henkilön etu että ympäristönsuojeluun liittyvä yleinen etu?”

27. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Suceavan alueneuvosto, Irlanti, Puolan hallitus ja Euroopan komissio. Pääasian valittaja, Suceavan alueneuvosto, Irlanti ja komissio esittivät suullisia huomautuksia 4.5.2023 pidetyssä istunnossa.

III Arviointi

Alustavat huomautukset

Valittajan unionin oikeuteen perustuvat oikeudet

28. Kirjallisissa huomautuksissaan komissio totesi, että pääasia kuuluu unionin ympäristöoikeuden soveltamisalaan. Se toteaa tältä osin, että ennakkoratkaisupyynnössä mainitaan sekä direktiivi 1999/31 että direktiivi 2011/92/EU[7] ja että riidanalaiset hallintotoimet kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan.

29. Komissio on kuitenkin esittänyt epäilyksensä ennakkoratkaisupyyntö selkeydestä. Se väitti erityisesti, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole selittänyt sitä, mitkä ovat valittajan unionin oikeuteen perustuvat oikeudet, eikä sitä, miten ”merkittävä vaikutus” – joka kaatopaikalla valittajan mukaan oli sen asianajajiin – voisi olla merkityksellinen unionin oikeuden kannalta.[8] Komissio tukeutuu kuitenkin vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta,[9] ja katsoo, että kysymykset voidaan ottaa tutkittavaksi.

30. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että pääasia kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan. Ensinnäkin on muistettava, että unionin tuomioistuin on toimivaltainen antamaan ennakkoratkaisun Århusin yleissopimuksen tulkinnasta. Yhteisö allekirjoitti yleissopimuksen ja hyväksyi sen päätöksellä 2005/370, ja sen määräykset ovat näin tulleet erottamattomaksi osaksi unionin oikeusjärjestystä.[10] Toiseksi ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kyseinen kaatopaikka rakennettiin direktiivin 1999/31 vaatimusten mukaisesti ja että sen ympäristövaikutukset arvioitiin direktiivin 2011/92 mukaisesti.

31. On totta, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei selittänyt, mitä oikeuksia valittajalla on unionin oikeuden perusteella. Kun valittajalta tiedusteltiin tätä istunnossa, se väitti, että sillä on direktiivistä 1999/31, direktiivistä 2001/42/EY[11] ja direktiivistä 2011/92 johtuvia unionin

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

8 Komissio viittaa tältä osin 8.3.2011 annettuun tuomioon Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 47 kohta).

9 Komissio viittaa 7.7.2022 annettuun tuomioon Coca-Cola European Partners Deutschland (C-257/21 ja C-258/21, EU:C:2022:529, 35 kohta).

10 Ks. vastaavasti tuomio 8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Moottoriajoneuvojen tyyppihyväksyntä) (C-873/19, EU:C:2022:857, 48 kohta).

11 Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 2001, L 197, s. 30).

oikeuteen perustuvia menettelyllisiä oikeuksia. Valittaja totesi direktiivistä 2001/42, että kaatopaikan rakennussuunnitelman hyväksymistä ei ollut edeltänyt ympäristövaikutusten arviointi ja että yleisön tiedonsaantioikeutta oli loukattu. Valittaja totesi direktiivistä 2011/92, että ympäristövaikutusten arviointi tehtiin mutta noudatettu menettely oli virheellinen ja että yleisön oikeutta saada tietoja direktiivin 2011/92 11 artiklan mukaisesti oli loukattu. Valittaja ei ole tarkastellut direktiiviä 1999/31.

32. Tältä osin on todettava, että ennakkoratkaisukysymykset koskevat ainoastaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 ja 4 kappaletta. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että valittaja esitti asiakysymyksen osalta useita väitteitä, jotka koskivat riidanalaisten hallintotoimien lainvastaisuutta, kun taas vastapuolet väittivät, että kaatopaikka täytti kaikki direktiivin 1999/31 tekniset vaatimukset.

33. Tältä osin on muistutettava, että direktiivin 1999/31 8 artiklan mukaan toimivaltaiset viranomaiset myöntävät kaatopaikkaluvan ainoastaan, jos kaikki tarvittavat vaatimukset täyttyvät. Siltä osin kuin kanne koskee kyseisessä direktiivissä asetettujen velvoitteiden mahdollista rikkomista,[12] yhdyn Puolan hallituksen väitteeseen, jonka mukaan vastaus ennakkoratkaisupyyntöön voi perustua olettamaan, jonka mukaan valittaja pyrkii muun muassa vetoamaan direktiivistä 1999/31 johtuvien velvoitteiden rikkomiseen. Tämän pitäisi riittää siihen, että unionin tuomioistuin vastaa esitettyihin kysymyksiin ilman, että sen tarvitsee tutkia tarkemmin muiden unionin oikeuden ympäristöalan direktiivien merkitystä.

34. Näin ollen ennakkoratkaisukysymykset ovat unionin oikeuden kannalta merkityksellisiä siltä osin kuin riidanalaisten hallintotoimien tuomioistuinvalvonta koskee direktiivissä 1999/31 säädettyjen velvoitteiden mahdollista rikkomista. Nämä kysymykset on muotoiltu uudelleen tämän mukaisesti.[13]

SEU 19 artikla ja perusoikeuskirjan 47 artikla

35. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää ennakkoratkaisukysymyksillään Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleen ja 9 artiklan 3 ja 4 kappaleen tulkintaa SEU 19 artiklan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa. Kuten komissio kuitenkin huomautti kirjallisissa huomautuksissaan, SEU 19 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille asetettu velvollisuus säätää tarvittavista oikeussuojakeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla perustuu myös perusoikeuskirjan 47 artiklaan. Näissä olosuhteissa toisen ja kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu perustuu yksinomaan perusoikeuskirjan 47 artiklaan, koska SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan erillinen tarkastelu ei vaikuta tarpeelliselta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin vastaamiseksi ja sen käsiteltäväksi saatettujen asioiden ratkaisemiseksi.[14] Ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä ei ole tarpeen tarkastella kummankaan määräyksen perusteella syistä, jotka esitän tämän kysymyksen yhteydessä.

[12] Ks. vastaavasti tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, 34 kohta).

[13] Tältä osin on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen (tuomio 17.11.2022, Porr Bau, C-238/21, EU:C:2022:885, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[14] Ks. vastaavasti 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, 169 kohta).

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

36. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy lähinnä, voidaanko unionin ympäristöoikeuden rikkomista koskevassa menettelyssä asianajotoimistoa pitää Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleessa, luettuna yhdessä kyseisen yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen kanssa ja perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, tarkoitettuun ”yleisöön” kuuluvana tilanteessa, jossa kyseinen asianajotoimisto ei vetoa minkään kyseisen toimiston oikeuden tai edun loukkaukseen vaan pikemminkin sen muodostavien asianajajien oikeuksien ja etujen loukkaukseen. Se tiedustelee myös, voidaanko kyseisen asianajotoimiston muodostavien luonnollisten henkilöiden eli asianajajien katsoa muodostavan Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleessa tarkoitetun yhteenliittymän tai järjestön kautta toimivan luonnollisten henkilöiden ”ryhmän”.

Alustavat toteamukset siitä, kuka voi kuulua yleisöön

37. Ensinnäkin on muistutettava, että yleisön käsite määritellään Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleessa siten, että sillä tarkoitetaan ”yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ja, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä”. Tämän käsitteen määritelmä on muotoiltu niin laajasti, että se kattaa, kuten komissio ja Irlanti totesivat, pohjimmiltaan *jokaisen* edellyttäen, että lakisääteiset vaatimukset täyttyvät. Tätä tulkintaa tukee Århusin yleissopimuksen soveltamisohje, jonka mukaan ”yleisöä” on tulkittava siten, että siihen sovelletaan ”*kuka tahansa*” -periaatetta. [15]

38. Erityisesti Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleessa tarkoitettuun yleisöön kuuluvien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden yhteenliittymien, järjestöjen tai ryhmien määrittämisestä on todettava, että kun nämä ”yhteenliittymät, järjestöt tai ryhmät” ovat oikeuskelpoisia, ne kuuluvat joka tapauksessa oikeushenkilön käsitteen piiriin. Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeessa todetaan, että ”kieltä voidaan näin ollen tulkita vain siten, että myös yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä, jotka *eivät ole oikeuskelpoisia*, voidaan yleissopimuksen nojalla pitää yleisöön kuuluvina”. [16] ”Yhteenliittymien, järjestöjen tai ryhmien”, jotka eivät ole oikeuskelpoisia, sisällyttämistä ”yleisön” määritelmään rajoitetaan kuitenkin viittaamalla *kansalliseen lainsäädäntöön tai käytäntöön*. Kuten Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeessa todetaan, ”ad hoc -ryhmiä voidaan pitää yleisöön kuuluvina vain, jos kansallisessa lainsäädännössä tai käytännössä mahdollisesti asetetut vaatimukset täyttyvät”, mutta ”näiden mahdollisten vaatimusten on tarvittaessa oltava sopusoinnussa yleissopimuksen tavoitteen kanssa, joka on taata laaja oikeus käyttää siinä annettuja oikeuksia”. [17] Lisäksi, kun näitä vaatimuksia pannaan täytäntöön, olisi otettava huomioon Århusin yleissopimuksen 3 artiklan 4 kappale, jossa määrätään, että ”kukin sopimuspuoli tunnustaa ympäristönsuojelua edistävät yhteenliittymät, järjestöt ja ryhmät ja tukee niitä asianmukaisesti sekä varmistaa, että sen kansallinen oikeusjärjestelmä on tämän velvoitteen mukainen”.

[15] United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide (2. painos, 2014) (jäljempänä Århusin yleissopimuksen soveltamisohje), s. 55. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tätä soveltamisohjetta voidaan pitää selittävänä asiakirjana, joka voidaan tapauksen mukaan ottaa muiden asianmukaisten seikkojen ohella huomioon kyseisen yleissopimuksen tulkinnassa, vaikka siihen sisältyvillä analyyseillä ei ole sitovaa vaikutusta eikä niillä ole Århusin yleissopimuksen määräyksille kuuluvaa normatiivista ulottuvuutta (tuomio 8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Moottoriajoneuvojen tyyppihyväksyntä), C-873/19, EU:C:2022:857, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[16] Århusin yleissopimuksen soveltamisohje, s. 55 (kursivointi tässä). Ks. Jendroska, J., ”Access to Justice in the Aarhus Convention – Genesis, Legislative History and Overview of the Main Interpretation Dilemmas”, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020 (17), s. 372–408, erityisesti s. 386, jossa todetaan, että 2 artiklan 4 kappaleen ”kompromissisanamuodon” oli tarkoitus kattaa ”kaikki muodot, joissa luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt voivat laillisesti toimia yhdessä tietyssä oikeudellisessa kehyksessä, mikä ei välttämättä edellytä kansalaisjärjestöjen olevan oikeuskelpoisia”.

[17] Århusin yleissopimuksen soveltamisohje, s. 55.

39. Tästä seuraa, että ”yhteenliittymä, järjestö tai ryhmä”, joka täyttää kansallisessa oikeudessa säädetyt vaatimukset, kuuluu yleisöön ja sillä on kelpoisuus käyttää yleissopimuksessa yleisölle annettuja oikeuksia.

40. Toiseksi on muistutettava, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa annetaan yleisöön kuuluville, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, oikeus riitauttaa kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa olevat toimet tai laiminlyönnit. Kyseisen yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa tämä oikeus annetaan yleisölle lisäämättä nimenomaisesti mitään lisävaatimuksia siitä, kuka yleisöön kuuluva [18] voi käyttää tätä oikeutta. Tämän määräyksen henkilöllinen soveltamisala kattaa siis *kaikki* ”yleisöön kuuluvat”, jotka täyttävät ”mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset”.

41. Tältä osin yhteenliittymä, järjestö tai ryhmä, joka täyttää kansallisessa oikeudessa säädetyt edellytykset, on asianosaiskelpoinen 9 artiklan 3 kappaleen yhteydessä kyseisessä säännöksessä tarkoitettujen toimien tai laiminlyöntien riitauttamiseksi. Kysymys siitä, täyttääkö tällainen yleisöön kuuluva kansallisessa oikeudessa asetetut edellytykset, jotta sillä on oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa, on asiavaltuuteen liittyvä kysymys, ja sitä tarkastellaan toisen ennakkoratkaisukysymyksen yhteydessä.

42. Näin ollen määritettäessä yleisöön kuuluvan asianosaiskelpoisuutta, kuten Puolan hallitus totesi, ”yhteenliittymän, järjestön tai ryhmän” muodolla tai tarkoituksella ei ole merkitystä, jos se täyttää kansallisessa oikeudessa säädetyt vaatimukset. Vastaavasti, kuten komissio totesi, sillä ei ole merkitystä, puolustaako kyseinen taho omaa etuaan, siihen kuuluvien etuja vai yleisön etuja.

Asianajotoimisto, joka ei ole oikeuskelpoinen, ”yleisöön kuuluvana”

43. Pääasian olosuhteissa AB & CD on asianajotoimisto, joka ei ole oikeuskelpoinen. Vaikka se ei ole oikeuskelpoinen, ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että asianajotoimisto voi asianajajan ammattia koskevan perussäännön 196 §:n 3 momentin nojalla olla asianosainen ammattitoiminnan harjoittamiseen liittyvissä riita-asioissa.

44. Kun otetaan huomioon edellä selitetty yleisön käsitteen laaja ulottuvuus, asianajotoimiston asianosaiskelpoisuuden rajoittaminen ammattitoiminnan harjoittamiseen liittyviin asioihin ei voi sulkea pois sitä, että se kuuluu 4 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettuun yleisöön. Tämä rajoitus koskee kuitenkin kansallisessa lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia, jotka koskevat tällaisen asianajotoimiston asiavaltuutta 9 artiklan 3 kappaleen nojalla. Lisäksi se seikka, että kyseinen asianajotoimisto ei vetoa minkään kyseisen toimiston oikeuden tai intressin loukkaamiseen vaan pikemminkin siihen kuuluvien henkilöiden oikeuksien ja etujen loukkaamiseen, ei myöskään voi sulkea pois sitä, että se on ”yleisöön kuuluva”.

Asianajotoimistoon kuuluvat luonnollisten henkilöiden ryhmänä

45. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen toisen seikan osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii käsittääkseni selvittämään lähinnä, voidaanko asianajotoimiston muodostavia luonnollisia henkilöitä pitää *käytetystä muodosta riippumatta* Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleessa tarkoitettuna luonnollisten henkilöiden ”ryhmänä”, joka toimii

[18] Århusin yleissopimuksen soveltamisohje, s. 55.

yhteenliittymän tai järjestön kautta. Edellä esitettyjen alustavien huomioiden perusteella näitä henkilöitä voitaisiin pitää yhteenliittymän tai järjestön kautta toimivien luonnollisten henkilöiden ”ryhmänä” siltä osin kuin kansallisessa oikeudessa säädetyt vaatimukset täyttyvät. Tämä merkitsee sitä, että jos nämä henkilöt toimivat ad hoc -ryhmänä ympäristön suojelemiseksi, kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa, täyttääkö tällainen ryhmä kansallisessa lainsäädännössä asetetut mahdolliset vaatimukset, jotta sitä voidaan pitää ”yleisöön” kuuluvana.

Tulkinta laajan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden varmistamista koskevan tavoitteen valossa

46. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleen tulkintaa perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ei kuitenkaan ole merkityksellinen yleisön määritelmän kannalta sellaisenaan vaan arvioitaessa kansallisessa lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia oikeussuojakeinon käyttämiselle 9 artiklan 3 kappaleen nojalla, mikä on toisen ennakkoratkaisukysymyksen kohteena. Kansallisessa lainsäädännössä tai käytännössä asetettujen vaatimusten, jotka koskevat ”yleisöön kuuluviksi” katsottavia ”yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä”, on kuitenkin oltava *laajan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden* varmistamista koskevan Århusin yleissopimuksen yleisen tavoitteen mukaisia. Vaikka ”laajaa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta” koskeva tavoite mainitaan nimenomaisesti ainoastaan ”riittävää etua ja oikeuksien loukkaamista” koskevien kanteen tutkittavaksi ottamista koskevien edellytysten yhteydessä yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa ja vastaavissa direktiivien säännöksissä, on laajalti tunnustettu, että tämä näkökohta on Århusin yleissopimuksen ”yleinen tavoite” eikä rajoitu sen 9 artiklan 2 kappaleeseen.[19]

47. Edellä esitetyn perusteella katson, että unionin ympäristöoikeuden rikkomista koskevassa menettelyssä asianajotoimistoa voidaan pitää Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleessa, luettuna yhdessä sen 9 artiklan 3 kappaleen kanssa, tarkoitettuun ”yleisöön” kuuluvana tilanteessa, jossa kyseinen asianajotoimisto ei vetoa minkään kyseisen toimiston oikeuden tai edun loukkaamiseen vaan pikemminkin luonnollisten henkilöiden eli kyseisen asianajotoimiston muodostavien asianajajien oikeuksien ja etujen loukkaamiseen. Tämän asianajotoimiston muodostavien luonnollisten henkilöiden voidaan katsoa muodostavan mainituissa määräyksissä tarkoitetun yhteenliittymän tai järjestön kautta toimivien luonnollisten henkilöiden ”ryhmän”, jos kansallisessa lainsäädännössä tai käytännössä asetetut vaatimukset täyttyvät. Näillä vaatimuksilla on varmistettava laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

48. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko unionin ympäristöoikeuden rikkomista koskevassa menettelyssä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, tulkittava siten, että se on esteenä kansallisen oikeuden säännökselle, jolla asianajotoimiston asiavaltuuden edellytykseksi säädetään se, että kyseisen toimiston on voitava osoittaa, että asiassa on kyse omasta edusta, tai se, että kanteen tarkoituksena on turvata oikeudellinen tilanne, jolla on suora yhteys päämäärään, jota varten kyseinen organisaatiomuoto on perustettu.

[19] Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, 48 kohta). Ks. myös Sikora, A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU law*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2020, s. 281.

49. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kysymys on perusteltu sen vuoksi, että sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä asetetaan hallintotoimesta nostetun kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi se, että kantaja osoittaa, että riidanalaisella toimella loukataan kantajan oikeutta tai oikeutettua etua, jota lainsäätäjä luonnehtii ”oikeutetuksi yksityiseksi eduksi”. Kyseisen lainsäädännön mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö taikka järjestö, jota asia koskee, voi vain toissijaisesti vedottuaan oikeutettuun yksityiseen etuun saattaa vireille ”objektiivisen riidan”, jossa on kyse oikeutetun yleisen edun suojaamista koskevan kanteen nostamisesta. Ympäristöä koskevissa riita-asioissa ympäristönsuojeluasetuksessa nro 195/2005 tunnustetaan tällaisen objektiivisen riita-asian mahdollisuus. Niiden henkilöiden ryhmä, jotka voivat ensisijaisesti ja suoraan vedota oikeutettuun yleiseen etuun, rajataan kuitenkin ympäristöalan kansalaisjärjestöihin. Muiden henkilöiden, kuten pääasian valittajan, on noudatettava asiavaltuutta koskevia yleisiä sääntöjä. Tarkemmin sanottuna valittaja voi asianajotoimistona nostaa kanteen puolustaakseen oikeudellista tilannetta, joka liittyy sen perustamista koskevaan erityiseen tarkoitukseen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko 9 artiklan 3 kappale esteenä tällaisille kansallisessa oikeudessa säädetyille edellytyksille asiavaltuuden osoittamiseksi.

Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen mukaiset asiavaltuutta koskevat vaatimukset ja tehokas ympäristönsuojelu

50. Tältä osin on muistutettava, että 9 artiklan 3 kappaleessa tunnustetaan yleisöön kuuluville oikeus riitauttaa yksityishenkilöiden ja viranomaisten toimet tai laiminlyönnit, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa. Tästä määräyksestä seuraa, että jotta kantaja voi olla kyseisessä määräyksessä määrättyjen oikeuksien haltija, sen on muun muassa oltava ”yleisöön kuuluva” ja täytettävä ”mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset”. [20]

51. Oikeussuojakeinoihin sovellettavien vaatimusten osalta unionin tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltiot voivat niille tältä osin jätetyn harkintavallan rajoissa vahvistaa menettelysäännöt, jotka koskevat edellytyksiä, joiden on täytyttävä, jotta yleisöön kuuluvat voivat käyttää tällaisia oikeussuojakeinoja. [21]

52. Unionin tuomioistuin on kuitenkin myös katsonut, että vaikka Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleella ei sellaisenaan ole välitöntä oikeusvaikutusta unionin oikeudessa, kyseisessä määräyksessä, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus varmistaa unionin oikeudessa annettujen oikeuksien tehokas oikeussuoja, erityisesti ympäristöoikeuden säännösten osalta. [22]

53. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa, jonka tavoitteena on taata tehokas ympäristönsuojelu, määrätty oikeus oikeussuojakeinoihin menettäisi kuitenkin kaiken tehokkaan vaikutuksensa ja jopa sisältönsä, jos olisi hyväksyttävä, että tällaisten vaatimusten asettamisella kansallisessa lainsäädännössä tietyiltä ”yleisöön kuuluvien” ryhmiltä ja sitä suuremmalla syyllä ympäristönsuojeluyhdistysten kaltaisilta tahoilta, jotka kuuluvat ”yleisöön, jota asia koskee” ja jotka täyttävät Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 5 kappaleessa asetetut vaatimukset, evättäisiin

[20] Tuomio 8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Moottoriajoneuvojen tyyppihyväksyntä) (C-873/19, EU:C:2022:857, 59 kohta).

[21] Ks. vastaavasti tuomio8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Moottoriajoneuvojen tyyppihyväksyntä) (C-873/19, EU:C:2022:857, 63 kohta)

[22] Ks. vastaavasti tuomio 8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Moottoriajoneuvojen tyyppihyväksyntä) (C-873/19, EU:C:2022:857, 66 kohta).

kokonaan oikeussuojakeinot yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisia toimia tai laiminlyöntejä vastaan, jotka ovat ristiriidassa tiettyjen unionin ympäristöoikeuden säännösten ryhmien kanssa.[23]

54. Yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen täytäntöönpanoon liittyvän harkintavallan perusteella ei sallita sitä, että jäsenvaltiot asettavat vaatimuksia, jotka ovat niin tiukkoja – myös asiavaltuuden osalta –, että ympäristönsuojeluyhdistysten on tosiasiassa mahdotonta varmistaa, että unionin ympäristöoikeuden sääntöjä noudatetaan.[24] Tältä osin on otettava huomioon, että tällaiset oikeussäännöt on useimmiten annettu yleisen edun eikä pelkästään yksityisten henkilökohtaisten intressien suojelemiseksi ja mainittujen yhdistysten tehtävänä on yleisen edun puolustaminen.[25]

55. Vaikka unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä keskitytään 2 artiklan 5 kappaleen vaatimukset täyttävien ympäristönsuojelujärjestöjen asiavaltuutta koskeviin vaatimuksiin, 9 artiklan 3 kappaleen, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, tarkoituksena on varmistaa kaikkien yleisöön kuuluvien tehokas oikeussuoja ympäristöasioissa. Tätä yleistä periaatetta voidaan myös soveltaa muihin yleisöön kuuluvien ryhmiin, mukaan lukien erityisesti ympäristönsuojelua aidosti edistävät yhteenliittymät, järjestöt tai ryhmät, vaikka niitä ei (vielä) voitaisikaan muodollisesti pitää 2 artiklan 5 kappaleessa tarkoitettuina ympäristönsuojelujärjestöinä.

56. Tältä osin on todettava ensinnäkin, kuten oikeuskirjallisuudessa on perustellusti todettu, että 9 artiklan 3 kappaleessa ”ei todeta, että kansalaisjärjestöille olisi annettava etusija yksityisiin nähden”.[26] Yleissopimuksen johdanto-osan 18. perustelukappaleessa korostetaan, että pidetään tärkeänä, että ”yleisöllä, mukaan lukien järjestöt, olisi käytettävissään tehokkaita oikeudellisia menettelyjä oikeutettujen etujensa turvaamiseksi ja lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi”. Lisäksi 3 artiklan 4 kappaleessa määrätään, että kukin sopimuspuoli ”tunnustaa ympäristönsuojelua edistävät yhteenliittymät, järjestöt ja ryhmät ja tukee niitä asianmukaisesti”.

57. Toiseksi on niin, että vaikka mainitussa 9 artiklan 3 kappaleessa, luettuna yhdessä johdanto-osan 18. perustelukappaleen kanssa, ei tehdä eroa asiavaltuutta koskevien vaatimusten välillä yleisöön kuuluvien ryhmän perusteella, kyseisessä määräyksessä jäsenvaltioille annetaan kuitenkin mahdollisuus ottaa käyttöön vaatimuksia. Kuten edellä on jo todettu, näissä vaatimuksissa on kuitenkin otettava huomioon perusoikeuskirjan 47 artiklan mukainen oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan. Lisäksi jäsenvaltioiden ei pitäisi näitä vaatimuksia vahvistaessaan heikentää tavoitetta varmistaa laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus.

58. Tältä osin unionin tuomioistuin on todennut, että laajan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden tavoite liittyy ”laajemmin siihen, että unionin lainsäätäjä on halunnut säilyttää ympäristön laadun sekä suojella ja parantaa sitä ja antaa yleisölle tässä yhteydessä

[23] Ks. vastaavasti tuomio 8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Moottoriajoneuvojen tyyppihyväksyntä) (C-873/19, EU:C:2022:857, 67 kohta) (kursivointi tässä).

[24] Ks. vastaavasti tuomio 8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Moottoriajoneuvojen tyyppihyväksyntä) (C-873/19, EU:C:2022:857, 69 kohta).

[25] Ks. vastaavasti tuomio 8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Moottoriajoneuvojen tyyppihyväksyntä) (C-873/19, EU:C:2022:857, 68 kohta).

[26] Sobotta, C., ”New Cases on Article 9 of the Aarhus Convention”, *Journal for European Environmental Planning Law*, 2018, s. 241–258, erityisesti s. 244. Sen sijaan 9 artiklan 2 kappaleessa, jossa määrätään ”yleisön, jota asia koskee”, muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta, tehdään ero ympäristönsuojelujärjestöjen ja kaikkien muiden, jotka kuuluvat ”yleisöön, jota asia koskee”, välillä.

aktiivisen roolin”.[27] Tässä tunnustetaan ympäristöoikeuden alalla ”luontainen yhteys”[28] sekä SEUT 191 artiklan 2 kohtaan että perusoikeuskirjan 37 artiklaan perustuvan ympäristönsuojelun korkean tason ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden välillä.[29]

59. Julkisasiamies Kokott esitti ratkaisuehdotuksessaan Edwards,[30] että Århusin yleissopimuksen mukainen oikeussuoja menee perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaista tehokasta oikeussuojaa pidemmälle. Vaikka viimeksi mainitun määräyksen nimenomaisena tavoitteena on *yksityisen* oikeuksien suojelu, oikeussuoja ympäristöasioissa ”ei yleensä palvele ainoastaan kantajien henkilökohtaisia etuja vaan myös tai jopa yksinomaan yleistä etua”.[31] Hän korosti myös perustellusti, että ”ympäristönsuojelua koskevan yleisen edun tunnustaminen on sitäkin tärkeämpää, kun otetaan huomioon, että voi olla paljon tapauksia, joissa tiettyjen yksityisten oikeudellisesti suojattuja etuja ei loukata tai niitä loukataan vain toissijaisesti”.[32] Tällaisissa tapauksissa ”ympäristö ei voi puolustautua itse tuomioistuimessa, vaan esimerkiksi aktiivisten kansalaisten tai valtioista riippumattomien järjestöjen on edustettava sitä”.[33]

60. Kun otetaan huomioon tavoite varmistaa laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus, unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on avoin vastaamaan ympäristöriitojen *kehittyvään dynamiikkaan*. Unionin tuomioistuin tunnustaa roolin, joka aktiivisilla kansalaisilla voi olla ympäristönsuojelussa, sillä se on todennut, että ”yksityishenkilöillä ja yhdistyksillä on luonnollisesti aktiivinen rooli ympäristönsuojelussa”.[34]

61. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikilla olisi varaukseton asiavaltuus. Valvontakomitea on nimittäin katsonut, että ”sopimuspuolet eivät ole velvollisia ottamaan kansallisessa lainsäädännössään käyttöön yleisen edun nimissä nostettavan kanteen (actio popularis) järjestelmää, jolloin kuka tahansa voisi riitauttaa minkä tahansa ympäristöä koskevan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin”.[35] Jäsenvaltioilla säilyy harkintavalta soveltaa kriteerejä sen määrittämiseksi, millä edellytyksillä yleisöön kuuluvat voivat toimia ympäristön suojelemiseksi. Kuten lähinnä komissio ja Irlanti ovat korostaneet, ympäristöä koskevien riita-asioiden järkeistäminen on oikeutettu tavoite, jolla pyritään välttämään tilanne, joka voisi olla hankala tuomioistuimille. Kuten edellä on jo todettu, jos kuitenkin asiavaltuutta koskevien kriteerien perusteella tietyiltä yleisöön kuuluvien ryhmiltä evättäisiin oikeus nostaa kanne 9 artiklan 3 kappaleen nojalla, tämä olisi liian tiukkaa yleissopimuksen mukaisen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden varmistamiseksi.

62. Sen arvioimiseksi, onko asiavaltuutta koskevien vaatimusten vuoksi yleisöön kuuluvien käytännössä mahdotonta nostaa kannetta, on otettava huomioon koko oikeusjärjestys ja arvioitava, missä määrin kansallisella oikeudella on tällaisia ”estäviä seurauksia”[36].

27 Tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, 32 kohta).

28 Sikora, A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU law*, Europa Law Publishing, 2020, s. 280.

29 Kun tätä ajatusta viedään vielä pidemmälle, oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että laajaa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta voitaisiin pitää korkeatasoisen ympäristönsuojelun ”*prosessuaalisena ulottuvuutena*” ja että se voitaisiin nostaa ”yleiseksi periaatteeksi” ympäristöä koskevissa riita-asioissa. Ks. edellä alaviitteessä 28 mainittu Sikora, A., s. 282.

30 Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645).

31 Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, 39 ja 40 kohta).

32 Ibid., 42 kohta.

33 Ibid.

34 Tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, 40 kohta).

35 Århusin yleissopimuksen soveltamisohje, s. 198. Kuten oikeuskirjallisuudessa on todettu, muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa ”on yleensä keskusteltu kiivaasti neuvottelujen päättymiseen saakka”, kun taas tätä kysymystä koskeva lopullinen teksti on tulosta ”useista kompromissiratkaisuista hyvin erilaisten näkemysten ja tavoitteiden välillä, ja se ilmentää pikemminkin sitä, mikä oli mahdollista, kuin sitä, mitä tarvittiin tai haluttiin”. Jendroska, J., edellä alaviite 16, s. 398 ja 407.

36 Valvontakomitean raportti, ACCC/C/2006/18 (Tanska), 30 kohta.

63. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien selvitysten mukaan pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä asiavaltuus ympäristöasioissa annetaan ympäristöalan kansalaisjärjestöille. Muiden yleisöön kuuluvien on noudatettava voimassa olevassa lainsäädännössä säädettyjä asiavaltuutta koskevia vaatimuksia. Tarkemmin sanottuna niiden on vedottava oikeutettuun yksityiseen etuun ja ainoastaan toissijaisesti oikeutettuun yleiseen etuun. Edellä esitetyn perusteella subjektiiviseen riita-asiaan perustuvan mallin hyväksyminen ei sellaisenaan ole ristiriidassa 9 artiklan 3 kappaleen kanssa. Kun otetaan kuitenkin huomioon, että ympäristöä koskevassa riita-asiassa yleinen etu on ensisijainen, kansallisen tuomioistuimen on tulkittava oikeussuojakeinojen käyttämiselle asetettuja edellytyksiä koskevia menettelysääntöjä niin pitkälti kuin mahdollista 9 artiklan 3 kappaleen tavoitteiden ja laajan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden varmistamista koskevan tavoitteen mukaisesti. Tällaisten sääntöjen ei pitäisi olla sellaisia, että niiden vuoksi yleisöön kuuluvien tiettyjen ryhmien, mukaan lukien erityisesti ympäristönsuojelua aidosti edistävät ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävät järjestöt, yhteenliittymät tai ryhmät, on käytännössä mahdotonta riitauttaa hallinnollisen menettelyn päätteeksi tehtyä päätöstä, joka saattaa olla unionin ympäristöoikeuden vastainen. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voisi pohtia, onko sillä, että kansallisessa oikeudessa tunnustetaan jokaisen oikeus ”turvalliseen ja ekologisesti tasapainoiseen ympäristöön”, merkitystä asiavaltuutta koskevien sääntöjen tulkinnan kannalta.

Asianajotoimiston asiavaltuus 9 artiklan 3 kappaleen nojalla

64. Erityisesti valittajana olevan asianajotoimiston asiavaltuuden osalta on muistutettava, että valittaja väitti nostaneensa kanteen kyseiseen toimistoon kuuluvien asianajajien nimissä ja yleisen edun nimissä. On kuitenkin todettava, että asiavaltuutta koskevat vaatimukset on määritettävä kantajan osalta. Kuten Irlanti ja pääasiallisesti Puolan hallitus ja komissio katsoivat, kansalliselta tuomioistuimelta ei pitäisi edellyttää, että asiavaltuuden toteamiseksi se tarkastaa, keitä ovat luonnolliset henkilöt yhteisön taustalla. Yleisesti laissa voidaan säätää edellytyksistä, joiden täyttyessä asianomaisella on oikeus nostaa kanne muiden henkilöiden etujen tai oikeuksien tai yleisen edun puolustamiseksi (asiavaltuus toisen nimissä tai representatiivinen asiavaltuus).[37] Näin ei kuitenkaan näytä olevan pääasian valittajan tapauksessa. Lisäksi asiakirja-aineistosta ei ilmene, että asianajotoimiston muodostavat henkilöt tai asianomaisen alueen asukkaat ovat valtuuttaneet valittajan nostamaan kanteen heidän nimissään.

65. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee myös, voidaanko kyseisen asianajotoimiston muodostavilla henkilöillä katsoa olevan asiavaltuus henkilöiden ryhmänä. Tässä yhteydessä valittaja näyttää käyttävän asianajotoimistoa välineenä voidakseen toimia ad hoc -ryhmänä ympäristönsuojelun edistämiseksi. Jos nämä henkilöt haluavat tosiasiallisesti nostaa kanteen ryhmänä, heidän olisi toimittava tässä ominaisuudessa. Jollei kansallisesta oikeudesta muuta johdu, vasta kanteen ryhmänä nostamisen yhteydessä tuomioistuin voi arvioida, täyttääkö tällainen ryhmä kansalliset vaatimukset voidakseen kuulua yleisöön ja voiko se täyttää asiavaltuutta koskevat kriteerit, kun otetaan huomioon tavoite varmistaa laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus.

66. Edellä esitetyn perusteella katson, että unionin ympäristöoikeuden rikkomista koskevassa menettelyssä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappale, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, ei ole esteenä kansallisen oikeuden säännökselle, jolla asianajotoimiston

[37] Ks. yleisesti Cane, P., *Administrative law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, s. 285 ja sitä seuraavat sivut, ja Cadiet, L., Normand, J. ja Amrani Mekki, S., *Théorie générale du procès*, PUF, 3. painos, 2020, 171 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi säädetään se, että kyseisen toimiston on voitava osoittaa, että asiassa on kyse omasta edusta, tai se, että kanteen tarkoituksena on turvata oikeudellinen tilanne, jolla on suora yhteys päämäärään, jota varten kyseinen organisaatiomuoto on perustettu. Kun otetaan kuitenkin huomioon, että ympäristöä koskevassa riita-asiassa yleinen etu on ensisijainen, kansallisen tuomioistuimen on tulkittava oikeussuojakeinojen käyttämiselle asetettuja edellytyksiä koskevia menettelysääntöjä niin pitkälti kuin mahdollista 9 artiklan 3 kappaleen tavoitteiden ja laajan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden varmistamista koskevan tavoitteen mukaisesti. Tällaisten sääntöjen ei pitäisi olla sellaisia, että niiden vuoksi tiettyjen yleisöön kuuluvien ryhmien, mukaan lukien erityisesti ympäristönsuojelua aidosti edistävät ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävät järjestöt, yhteenliittymät tai ryhmät, on käytännössä mahdotonta riitauttaa hallinnollisen menettelyn päätteeksi tehtyä päätöstä, joka saattaa olla unionin ympäristöoikeuden vastainen.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

67. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3, 4 ja 5 kappaletta, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, tulkittava unionin ympäristöoikeuden rikkomista koskevassa menettelyssä siten, että vaatimus, jonka mukaan tiettyjen tuomioistuinmenettelyiden tulee olla ”riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja” eivätkä ne saa olla ”niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle”, edellyttää erityisiä sääntöjä ja/tai arviointiperusteita, joilla hillitään oikeudenkäynnin hävinneen asianosaisen maksettavaksi tulevia kustannuksia, siten, että kansallisen tuomioistuimen on taattava, etteivät menettelyt ole niin kalliita, että se olisi este niihin osallistumiselle, ja otettava tässä huomioon sekä oikeuksiaan puolustavan henkilön etu että ympäristönsuojeluun liittyvä yleinen etu.

68. Tältä osin ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Romanian lainsäädännössä eli siviiliprosessilain 451–453 §:ssä säädetään yksityiskohtaisesti, mitä oikeudenkäyntikuluihin sisältyy, ja niistä arviointiperusteista, jotka tuomioistuin voi ottaa huomioon pienentääkseen perustelluista syistä asianajajien palkkioita. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin epävarma siitä, sisältyykö kansallisessa lainsäädännässä vahvistettuihin yleisiin kriteereihin riittävän täsmälliset säännöt ja edellytykset ympäristöalan riita-asioista aiheutuvien korkeiden kustannusten arvioimiseksi ja ennakoimiseksi. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että näin on varsinkin silloin, kun kanne saatetaan jättää tutkimatta asianosaiskelpoisuuden puuttumisen tai asiavaltuutta ja oikeussuojan tarvetta koskevien vaatimusten täyttämättä jättämisen vuoksi. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii lopuksi selvittämään, voidaanko yleisön osallistumista koskevan direktiivin 2011/92 11 artiklan 4 kohtaa koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä tuomiossa North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy [38] soveltaa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleeseen.

69. Ensinnäkin sen kysymyksen osalta, joka koskee Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleessa vahvistetun säännön, jonka mukaan menettelyt eivät saa olla niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle (jäljempänä kalleussääntö), tulkintaa koskevan oikeuskäytännön soveltamista, vastaus on jo annettu tuomiossa North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, että 9 artiklan 4 kappaletta, jossa määrätään tarkemmin siitä, millaisia tällaisten menettelyjen on

[38] Tuomio 15.3.2018 (C-470/16, EU:C:2018:185).

oltava, ja muun muassa siitä vaatimuksesta, etteivät ne saa olla niin kalliita, että se olisi este menettelyyn osallistumiselle, sovelletaan nimenomaisesti niin artiklan 3 kappaleessa kuin sen 2 kappaleessa tarkoitettuihin muutoksenhakumenettelyihin. [39]

70. Näin ollen on katsottava, että kalleussääntöä voidaan soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen menettelyyn, jossa sovelletaan 9 artiklan 3 kappaletta.

71. Toiseksi kustannusten arviointiperusteista sekä yksityisen edun ja ympäristönsuojelua koskevan yleisen edun huomioon ottamisesta on aluksi todettava, että Århusin yleissopimuksen 3 artiklan 8 kappaleessa sallitaan nimenomaisesti kohtuulliset oikeudenkäyntikulut. Yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappale ei estä määräystä oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta, kunhan kulujen määrä ei ole esteenä. [40] Koska tähän määräykseen ei sisälly yksityiskohtaisia perusteita, kulujen arviointia ei ole määritelty ennalta, vaan se riippuu yksittäistapauksen olosuhteista ja kansallisesta oikeusjärjestyksestä. [41]

72. Tuomiossa Edwards ja Pallikaropoulos [42] unionin tuomioistuin esitti relevantit kriteerit kalleussäännön tulkinnan arvioimiseksi. Nämä kriteerit osoittavat, että kohtuuttomia kustannuksia koskevaa kysymystä on arvioitava *kokonaisvaltaisesti* ja kattavasti. Tarkemmin sanottuna kyseisestä tuomiosta ilmenee, että kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon kaikki kansallisen lainsäädännön merkitykselliset säännökset, että sen on otettava huomioon sekä sen henkilön etu, joka haluaa puolustaa oikeuksiaan, että ympäristönsuojeluun liittyvä yleinen etua ja että menettelystä aiheutuvat kustannukset eivät saa ylittää asianomaisen henkilön taloudellisia voimavaroja eivätkä missään tapauksessa saa olla objektiivisesti tarkasteltuina kohtuuttomia. [43] Arvioidessaan asianomaisen henkilön taloudellista tilannetta kansallinen tuomioistuin voi ottaa huomioon myös kyseisten asianosaisten tilanteen, kantajan tai valittajan tosiasialliset mahdollisuudet asian voittamiseen, asian merkitykseen kantajalle tai valittajalle ja ympäristönsuojelulle, asiassa sovellettavien oikeussääntöjen ja menettelyn monimutkaisuuden ja sen, että kanne tai valitus on jossain vaiheessa mahdollisesti ollut perusteeton. [44]

73. Lisäksi unionin tuomioistuin on todennut, että kalleussääntö liittyy ympäristöä koskevissa asioissa perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden noudattamiseen ja tehokkuusperiaatteen noudattamiseen; tehokkuusperiaatteen mukaan menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet, eivät saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa. [45]

74. Kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan 47 artikla, Århusin yleissopimuksen mukainen muutoksenhakumenettely tai unionin ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa koskeva menettely ei saa olla niin kallis, että se estää niitä, jotka kuuluvat yleisöön, hakemasta muutosta, jos he pitävät sitä tarpeellisena. [46]

[39] Tuomio 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, 48 kohta).

[40] Tuomio 16.7.2009, komissio v. Irlanti (C-427/07, EU:C:2009:457, 92 kohta) ja julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, 34 kohta).

[41] Ks. vastaavasti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, 36 kohta), jossa viitataan useisiin valvontakomitean toteamuksiin ja suosituksiin.

[42] Tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221).

[43] Ks. vastaavasti tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, 38–40 kohta).

[44] Ibid., 41 ja 42 kohta.

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

[46] Ks. vastaavasti tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, 34 kohta).

75. Pääasian olosuhteissa kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä täsmällisistä kriteereistä, joita sovellettaisiin erityisesti ympäristöä koskeviin riita-asioihin. Kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden laaja harkintavalta 9 artiklan 4 kappaleen yhteydessä, sen, että ympäristöä koskevissa riita-asioissa ei ole määritelty kustannuksia yksityiskohtaisesti, ei sellaisenaan voida katsoa olevan ristiriidassa kalleussäännön kanssa.

76. Århusin yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleesta ilmenee kuitenkin, että kyseisen yleissopimuksen sopimuspuolten on ryhdyttävä toimenpiteisiin ”selkeän, avoimen ja yhdenmukaisen kehyksen” luomiseksi ja ylläpitämiseksi kyseisen yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanoa varten. Lisäksi 9 artiklan 5 kappaleen mukaan sopimuspuolten on harkittava asianmukaisten oikeusapujärjestelmien perustamista poistaakseen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden käyttöön liittyvät taloudelliset esteet sekä muut esteet tai vähentääkseen niitä. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia, ovatko kansallisen oikeuden voimassa olevat järjestelmät näiden vaatimusten mukaisia, ja antaa kansalliselle prosessioikeudelle sellainen tulkinta, joka on niin pitkälle kuin mahdollista 9 artiklan 3 ja 4 kappaleessa vahvistettujen tavoitteiden mukainen niin, etteivät nämä tuomioistuinmenettelyt kokonaisuudessaan ole niin kalliita, että tämä olisi esteenä niihin osallistumiselle, ottamalla huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut kriteerit. [47]

77. On myös korostettava, että kun otetaan huomioon se kokonaisvaltainen ja kattava arviointi, joka kansallisen tuomioistuimen on suoritettava tuomiossa Edwards ja Pallikaropoulos esitettyjen kriteerien perusteella, valittajan asiavaltuuden mahdollinen puuttuminen ei sellaisenaan ole esteenä kalleussäännön soveltamiselle.

78. Edellä esitetyn perusteella katson, että unionin ympäristöoikeuden rikkomista koskevissa menettelyissä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3, 4 ja 5 kappaletta, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan valossa, on tulkittava siten, että vaatimus siitä, että tiettyjen tuomioistuinmenettelyiden tulee olla ”riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja” eivätkä ne saa olla ”niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle”, ei edellytä erityisiä sääntöjä ja/tai arviointiperusteita, joilla rajoitetaan oikeudenkäynnin hävinneen asianosaisen maksettavaksi tulevia kuluja. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin tulkita kansallista prosessioikeutta siten, että se on niin pitkälle kuin mahdollista Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 ja 4 kappaleessa vahvistettujen tavoitteiden mukainen niin, etteivät tuomioistuinmenettelyt ole kokonaisuudessaan niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle.

IV Ratkaisuehdotus

79. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Unionin ympäristöoikeuden rikkomista koskevassa menettelyssä asianajotoimistoa voidaan pitää Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleessa, luettuna yhdessä sen 9 artiklan 3 kappaleen kanssa, tarkoitettuun ”yleisöön” kuuluvana tilanteessa, jossa kyseinen asianajotoimisto ei vetoa minkään kyseisen toimiston oikeuden tai edun loukkaukseen vaan pikemminkin luonnollisten henkilöiden eli kyseisen asianajotoimiston muodostavien asianajajien oikeuksien ja etujen loukkaamiseen. Kyseisen asianajotoimiston muodostavien luonnollisten henkilöiden voidaan katsoa muodostavan kyseisissä määräyksissä tarkoitetun

[47] Ks. vastaavasti tuomio 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, 57 kohta).

yhteenliittymän tai järjestön kautta toimivan luonnollisten henkilöiden ryhmän, mikäli kansallisessa lainsäädännössä tai käytännössä asetetut vaatimukset täyttyvät. Näillä vaatimuksilla on kuitenkin varmistettava laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus.

2) Unionin ympäristöoikeuden rikkomista koskevassa menettelyssä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappale, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, ei ole esteenä kansallisen oikeuden säännökselle, jonka mukaan asianajotoimiston kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on sen osoittaminen, että asiassa on kyse omasta edusta, tai se, että kanteen tarkoituksena on turvata oikeudellinen tilanne, jolla on suora yhteys päämäärään, jota varten kyseinen organisaatiomuoto on perustettu. Kun otetaan kuitenkin huomioon, että ympäristöä koskevassa riita-asiassa yleinen etu on ensisijainen, kansallisen tuomioistuimen on tulkittava oikeussuojakeinojen käyttämiselle asetettuja edellytyksiä koskevia menettelysääntöjä niin pitkälti kuin mahdollista 9 artiklan 3 kappaleen tavoitteiden ja laajan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden varmistamista koskevan tavoitteen mukaisesti. Tällaisten sääntöjen ei pitäisi olla sellaisia, että niiden vuoksi tiettyjen yleisöön kuuluvien ryhmien, mukaan lukien erityisesti ympäristönsuojelua aidosti edistävät ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävät järjestöt, yhteenliittymät tai ryhmät, on käytännössä mahdotonta riitauttaa hallinnollisen menettelyn päätteeksi tehtyä päätöstä, joka saattaa olla unionin ympäristöoikeuden vastainen.

3) Unionin ympäristöoikeuden rikkomista koskevassa menettelyssä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3, 4 ja 5 kappaletta, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan valossa, on tulkittava siten, että vaatimus siitä, että tiettyjen tuomioistuinmenettelyiden tulee olla ”riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja” eivätkä ne saa olla ”niin kalliita, että se olisi este menettelyyn osallistumiselle”, ei edellytä erityisiä sääntöjä ja/tai arviointiperusteita, joilla rajoitetaan oikeudenkäynnin hävinneen asianosaisen maksettavaksi tulevia kuluja. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin tulkittava kansallista prosessioikeutta siten, että se on niin pitkälle kuin mahdollista Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 ja 4 kappaleessa vahvistettujen tavoitteiden mukainen niin, etteivät tuomioistuinmenettelyt ole kokonaisuudessaan niin kalliita, että se olisi este menettelyyn osallistumiselle.