UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

12 päivänä toukokuuta 2011 *

Asiassa C-115/09,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Saksa) on esittänyt 5.3.2009 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 27.3.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV

vastaan

Bezirksregierung Arnsberg,

Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG:n

osallistuessa asian käsittelyyn,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari) sekä tuomarit K. Schiemann, A. Arabadjiev, L. Bay Larsen ja C. Toader,

julkisasiamies: E. Sharpston,
kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisen käsittelyn ja 10.6.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV, edustajinaan Rechtsanwalt D. Teßmer, ja Rechtsanwalt B. W. Wegener,

– Bezirksregierung Arnsberg, asiamiehenään D. Bremecker,

– Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG, edustajinaan Rechtsanwalt C. Riese ja Rechtsanwalt U. Karpenstein,

– Saksan hallitus, asiamiehinään M. Lumma ja B. Klein,

– Kreikan hallitus, asiamiehenään G. Karipsiadis,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato M. Russo,

– Euroopan komissio, asiamiehinään J.-B. Laignelot ja G. Wilms,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.12.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40), sellaisena kuin se on muutettuna 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY (EUVL L 156, s. 17; jäljempänä direktiivi 85/337), tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (Saksan ympäristön- ja luonnonsuojeluliiton Nordrhein-Westfalenin osavaltion yhdistys, jäljempänä

ympäristönsuojeluliitto) ja Bezirksregierung Arnsberg ja joka koskee Bezirksregierung Arnsbergin Trianel Kohlekraftwerk GmbH & Co. KG:lle (jäljempänä Trianel) myöntämää lupaa rakentaa kivihiilivoimalaitos ja harjoittaa sillä toimintaa Lünenissä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

3 Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus, niin kutsuttu Århusin yleissopimus, allekirjoitettiin 25.6.1998 ja hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1).

4 Yleissopimuksen 9 artiklassa määrätään seuraavaa:

”– –

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

a) joiden etua asia riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti

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

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

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

Tämän 2 kappaleen määräykset eivät estä sitä mahdollisuutta, että hallintoviranomainen alustavasti tutkii asian uudelleen, eivätkä ne vaikuta vaatimukseen hallinnollisten 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. Tämän artiklan nojalla tehdyt päätökset annetaan kirjallisesti tai kirjalliseen muotoon tallennettuina. Tuomioistuinten ja mahdollisuuksien mukaan myös muiden elinten päätökset asetetaan julkisesti saataville.

_ _”

Unionin oikeus

Direktiivi 2003/35

5 Direktiivin 2003/35 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että jotta yhteisö voi ratifioida Århusin yleissopimuksen, yhteisön lainsäädäntö olisi saatettava asianmukaisesti yhdenmukaiseksi sen kanssa.

6 Direktiivin 2003/35 johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 ja 4 kohdassa määrätään mahdollisuudesta panna tuomioistuimessa tai muussa elimessä vireille menettely sellaisten päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuuden uudelleen tutkimiseksi, jotka kuuluvat yleisön osallistumista koskevien yleissopimuksen 6 artiklan määräysten soveltamisalaan.”

7 Direktiivin 2003/35 johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan, että direktiivi 85/337 olisi muutettava sen varmistamiseksi, että se on täysin yhdenmukainen Århusin yleissopimuksen, erityisesti sen 6 artiklan sekä 9 artiklan 2 ja 4 kohdan kanssa.

8 Direktiivin 2003/35 1 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Tämän direktiivin tavoitteena on edistää Århusin yleissopimuksen velvoitteiden täytäntöönpanoa erityisesti:

– –

b) parantamalla yleisön osallistumista sekä säätämällä neuvoston [direktiiveissä 85/337/ETY ja 96/61/EY] muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta.”

Direktiivi 85/337

9 Direktiivin 85/337 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämä direktiivi koskee sellaisten julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.”

10 Direktiivin 85/337 1 artiklan 2 kohdassa annetaan yleisön ja yleisön, jota asia koskee, määritelmät, jotka on lisätty mainittuun direktiiviin direktiivillä 2003/35:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

’yleisöllä’: yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä;

’yleisöllä, jota asia koskee’: 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.

_ _”

11 Direktiivin 10 a artiklassa, joka on myös lisätty mainittuun direktiivin direktiivillä 2003/35, säädetään seuraavaa:

”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.

_ _

Jäsenvaltioiden on määriteltävä, 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 a alakohdassa tarkoitetulla tavalla riittävä. Niillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata tämän artiklan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

– –”

Direktiivi 92/43/ETY

12 Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7), sellaisena kuin se on muutettuna 20.11.2006 annetulla neuvoston direktiivillä 2006/105/EY (EUVL L 363, s. 368; jäljempänä luontodirektiivi), 6 artiklan 3 kohdassa annetaan seuraavat säännökset:

”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.”

Kansallinen lainsäädäntö

13 Hallintotuomioistuimista annetun asetuksen (Verwaltungsgerichtsordnung; BGBl. 1991 I, s. 686; jäljempänä VwGO) 42 §:ssä säädetään kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä seuraavaa:

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

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

14 VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään lisäksi seuraavaa:

”1. Jos hallintotoimi on lainvastainen ja kantajan oikeuksia on tämän vuoksi loukattu, tuomioistuin kumoaa hallintotoimen ja mahdollisen oikaisuvaatimuksen johdosta tehdyn päätöksen.”

15 Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung; BGBl. 2005 I, s. 1757; jäljempänä UVPG) 2 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että ympäristövaikutusten arviointi on kiinteä osa hallintoviranomaisissa käytyjä menettelyjä, jotka koskevat päätöksentekoa hankkeiden hyväksyttävyydestä.

16 UVPG:n 2 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan luvat, suunnitelman hyväksymistä koskevat päätökset ja muut viranomaispäätökset, jotka koskevat hankkeiden hyväksyttävyyttä ja jotka on tehty hallinnollisessa menettelyssä, ovat ilmoitusmenettelyä lukuun ottamatta tämän pykälän 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuja päätöksiä.

17 Lain, joka koskee lisäsäännöksiä oikeussuojakeinoista ympäristöasioissa direktiivin 2003/35/EY mukaisesti (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz; BGBl. 2006 I, s. 2816; jäljempänä UmwRG), 1 §:n 1 momentin 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että tätä lakia sovelletaan oikeussuojakeinoihin, jotka kohdistuvat UVPG:n 2 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin, jotka koskevat sellaisten hankkeiden hyväksymistä, joiden osalta on UVPG:n nojalla mahdollisesti tehtävä ympäristövaikutusten arviointi.

18 UmwRG:n 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään, että UmwRG:n 3 §:n mukaan oikeussuojakeinoja käyttämään oikeutetun kotimaisen tai ulkomaisen yhdistyksen ei tarvitse vedota oikeuksiensa loukkaamiseen voidakseen turvautua oikeussuojakeinoihin VwGO:ssa säädetyillä edellytyksillä, kun on kyse tällaisesta päätöksestä tai laiminlyönnistä tehdä kyseinen päätös, jos yhdistys vetoaa siihen, että sillä rikotaan sellaisia ”ympäristönsuojelua koskevia säännöksiä, joilla perustetaan oikeuksia yksityisille ja joilla voi olla merkitystä päätöksenteolle”.

19 Lisäksi UmwRG:n 2 §:n 5 momentin ensimmäisen virkkeen 1 kohdassa säädetään, että tällaiset oikeussuojakeinot ovat perusteltuja, jos riidan kohteena olevalla päätöksellä rikotaan ”ympäristönsuojelua koskevia säännöksiä, joilla perustetaan oikeuksia yksityisille ja joilla voi olla merkitystä päätöksenteolle” ja joiden rikkomisella ”on vaikutuksia sellaisiin ympäristönsuojelua koskeviin seikkoihin, jotka kuuluvat yhdistyksen sääntöjen mukaan sen tavoittelemiin päämääriin”.

20 Ilmansaasteiden, melun, tärinän ja vastaavien ilmiöiden haitallisilta ympäristövaikutuksilta suojaamisesta annetun lain – immissiosuojalain (Bundes-Immissionsschutzgesetz;

BGBl. 2002 I, s. 3830; jäljempänä BImSchG) 5 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 2 kohdassa säädetään erityisesti siitä, että ympäristön korkean suojelutason varmistamiseksi luvanvaraiset laitokset on rakennettava ja niillä on harjoitettava toimintaa siten, että varmistetaan haitallisten ympäristövaikutusten ja muiden vaarojen, merkittävien haittojen ja vakavien häiriöiden ehkäiseminen.

21 BImSchG:n 8 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että lupa laitoksen tai sen osan rakentamiseen tai laitoksen osan rakentamiseen ja toiminnan harjoittamiseen sillä voidaan myöntää hakemuksesta, jos on olemassa perusteltu intressi osittaisluvan myöntämiseen, osittaisluvan kohteen, jota hakemus koskee, lupaedellytykset täyttyvät ja alustavan arvion mukaan ei lähtökohtaisesti ole olemassa ylitsepääsemättömiä esteitä lupaedellytysten kannalta koko laitoksen rakentamiseksi ja toiminnan harjoittamiseksi sillä.

22 BImSchG:n 9 §:n 1 momentissa säädetään, että hakemuksesta voidaan alustavalla päätöksellä päättää yksittäisistä lupaedellytyksistä sekä laitoksen sijaintipaikasta, jos suunnitellun laitoksen vaikutuksia voidaan arvioida riittävästi ja on olemassa perusteltu intressi alustavan päätöksen tekemiseen.

23 Luonnonsuojelusta ja maiseman vaalimisesta annetun lain (Bundesnaturschutzgesetz; BGBl. 2002 I, s. 1193) 61 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) – – lain mukaan oikeussuojakeinoja käyttämään oikeutettu yhdistys voi, vaikka sen oikeuksia ei ole loukattu, turvautua hallintotuomioistuimista annetussa asetuksessa säädetyillä edellytyksillä oikeussuojakeinoihin, jotka kohdistuvat

1. vapautukseen luonnonsuojelualueiden, kansallispuistojen ja muiden 33 §:n 2 momentissa tarkoitettujen suojelualueiden suojelemiseksi annetuista kielloista ja määräyksistä

2. suunnitelmien hyväksymisestä tehtyihin päätöksiin, jotka koskevat hankkeita, joilla on vaikutuksia luontoon ja maisemaan, sekä suunnitelmia koskeviin lupiin siltä osin kuin säädetään yleisön osallistumisesta.

– –

2) Tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettujen oikeussuojakeinojen käyttö on mahdollista, jos

1. yhdistys väittää, että 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetulla hallintotoimella rikotaan tämän lain säännöksiä tai säännöksiä, jotka on annettu tai jotka ovat edelleen voimassa tämän lain perusteella tai sen puitteissa, tai muita säännöksiä, jotka on otettava huomioon hallintotoimea tehtäessä ja jotka lisäksi palvelevat luonnonsuojeluun ja maiseman vaalimiseen liittyviä kysymyksiä,

2. asia koskee yhdistystä sen sääntöjenmukaisella tehtäväalueella, jos oikeutus oikeussuojakeinojen käyttämiseen koskee tätä – –”

Asian tausta ja ennakkoratkaisukysymykset

24 Trianel, joka on muu osapuoli kansallisessa tuomioistuimessa, suunnittelee kivihiilivoimalaitoksen rakentamista ja toiminnan harjoittamista sillä Lünenissa. Voimalaitos, jonka lämpöteho on 1 705 megawattia ja sähköinen nettoteho 750 megawattia, on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2012. Vyöhykkeellä, joka ulottuu 8 kilometrin päähän voimalaitoksen sijaintipaikasta, on viisi luontodirektiivissä tarkoitettua erityisten suojelutoimien aluetta.

25 Hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä Bezirksregierung Arnsberg, joka on vastaajana kansallisessa tuomioistuimessa, antoi 6.5.2008 Trianelille alustavan päätöksen ja hanketta koskevan osittaisluvan. Alustavassa päätöksessä todettiin, että ei ole olemassa hanketta vastaan puhuvia oikeudellisia seikkoja.

26 Ympäristönsuojeluliitto nosti 16.6.2008 kanteen päätösten kumoamiseksi Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalenissa. Se katsoo muun muassa, että luontodirektiivin ja erityisesti sen 6 artiklan täytäntöönpanosäännöksiä on rikottu.

27 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että nämä päätökset on tehty luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan vastaisesti, koska hanketta koskevassa ympäristövaikutusten arvioinnissa ei voitu osoittaa, ettei se ole omiaan vaikuttamaan merkittävästi lähistöllä sijaitseviin erityisten suojelutoimien alueisiin.

28 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että kansallisen oikeuden sääntöjen nojalla ympäristönsuojeluyhdistys ei voi vedota rikkomisiin, jotka koskevat vesi- ja luonnonsuojeluoikeuden säännöksiä ja ennalta varautumisen periaatetta,

josta säädetään BImSchG:n 5 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 2 kohdassa, koska näissä säännöksissä ei annetta oikeuksia yksityisille UmwRG:n 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 5 momentin ensimmäisen virkkeen 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

29 Se katsoo, että valtioista riippumattomille järjestöille tunnustettu kanneoikeus vastaa näin ollen kumoamiskanteiden osalta hallintolainkäyttöä koskevaa sääntelyä ja erityisesti VwGO:n 42 §:n 2 momenttia ja 113 §:n 1 momentin ensimmäistä virkettä, joiden mukaan hallintotoimesta nostettu kanne voidaan ottaa tutkittavaksi ainoastaan, jos hallintotoimella on loukattu kantajan oikeuksia eli hänen subjektiivisia julkisoikeudellisia oikeuksiaan.

30 Se toteaa myös, että sen selvittämiseksi, onko kansallisen oikeuden säännöksen tarkoituksena yksityisten oikeushyvien suojelu, ratkaiseva kriteeri on se, selvennetäänkö ja rajataanko kyseessä olevassa säännöksessä riittävästi suojeltua intressiä tai oikeushyvää, loukkaamisen luonnetta ja suojeltujen henkilöiden piiriä.

31 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo tästä, että immissio-oikeuden alalla BImSchG:n 5 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 2 kohta ja vesi- ja luonnonsuojeluoikeuden säännökset koskevat ennen kaikkea yhteisöä eikä niiden tarkoituksena ole yksityisten oikeushyvien suojelu.

32 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo muun muassa, että kyseessä olevaan hankkeeseen ei sovelleta luonnonsuojelusta ja maiseman vaalimisesta annetun lain 61 §:ää, joka mahdollistaa tietyssä tapauksessa poikkeamisen tutkittavaksi ottamisen edellytyksestä ja joka koskee oikeussuojakeinoja käyttämään oikeutettujen yhdistysten kanteita ympäristön alalla.

33 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin arvioi, että tällainen rajoitus, joka koskee oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa, voi kuitenkin heikentää direktiivin 85/337 tehokasta vaikutusta, ja on epävarma siitä, onko ympäristönsuojeluliiton kanne otettava tutkittavaksi direktiivin 10 a artiklan nojalla.

34 Tässä yhteydessä Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Edellytetäänkö direktiivin 85/337 – – 10 a artiklassa, että valtioista riippumattomat järjestöt, jotka vaativat oikeutta saattaa asia käsiteltäväksi sellaisen jäsenvaltion tuomioistuimissa, jonka hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä edellytetään väitettä oikeuksien loukkaamisesta, voivat vedota kaikkien hankkeen hyväksymisen kannalta merkityksellisten ympäristösäännösten rikkomiseen, myös sellaisten säännösten rikkomiseen, jotka palvelevat ainoastaan yleistä etua mutta eivät myös yksityisten oikeushyvien suojelua?

2) Siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen ei voida vastata ehdottoman myöntävästi:

Edellytetäänkö direktiivin 85/337 – – 10 a artiklassa, että valtioista riippumattomat järjestöt, jotka vaativat oikeutta saattaa asia käsiteltäväksi sellaisen jäsenvaltion tuomioistuimissa, jonka hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä edellytetään väitettä oikeuksien loukkaamisesta, voivat vedota hankkeen hyväksymisen kannalta merkityksellisten sellaisten ympäristösäännösten rikkomiseen, jotka perustuvat välittömästi yhteisön oikeuteen tai joilla saatetaan yhteisön ympäristösäännökset osaksi kansallista oikeutta, myös sellaisten säännösten rikkomiseen, jotka palvelevat ainoastaan yleistä etua mutta eivät myös yksityisten oikeushyvien suojelua?

a) Siinä tapauksessa, että toiseen kysymykseen on lähtökohtaisesti vastattava myöntävästi:

Onko yhteisön ympäristösäännösten täytettävä tiettyjä sisältöä koskevia vaatimuksia, jotta niihin voidaan vedota?

b) Siinä tapauksessa, että toisen kysymyksen a kohtaan on vastattava myöntävästi:

Mistä sisältöä koskevista vaatimuksista on kyse (esimerkiksi välitön vaikutus, suojelutarkoitus, päämäärät)?

3) Siinä tapauksessa, että ensimmäiseen tai toiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi:

Onko valtioista riippumattomilla järjestöillä välittömästi direktiivin perusteella kansallisen oikeuden säännöksiä pidemmälle menevä oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys

35 Kahdella ensimmäisellä kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti sitä, onko direktiivin

85/337 10 a artikla esteenä lainsäädännölle, jossa direktiivin 85/337 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuille ympäristönsuojelua edistäville valtioista riippumattomille järjestöille (jäljempänä ympäristönsuojeluyhdistykset) ei tunnusteta mahdollisuutta vedota tuomioistuimessa sellaisen säännön rikkomiseen, jolla suojellaan pelkästään yleistä etua yksityisten oikeushyvien sijaan, kun kysymys on muutoksenhausta lupapäätökseen, joka koskee direktiivin 85/337 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja hankkeita, joilla todennäköisesti on ”merkittäviä ympäristövaikutuksia”. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta myös sitä, onko direktiivin 85/337 10 a artikla esteenä tällaiselle lainsäädännölle yleisesti vai pelkästään siltä osin kuin lainsäädännössä ei anneta tällaiselle järjestölle mahdollisuutta vedota tuomioistuimessa tiettyihin yhteisön tai puhtaasti kansallisen oikeuden ympäristöoikeudellisiin säännöksiin.

36 Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksestä ilmenevällä tavalla kysymys perustuu siihen, että pääasian kantajan nostaman kaltaisen kanteen tutkittavaksi ottaminen perustuu asiaan sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä siihen, että kantaja vetoaa siihen, että riidanalainen hallinnollinen päätös loukkaa yksityisen oikeushyvää, joka voidaan kansallisen oikeuden nojalla määritellä subjektiiviseksi julkisoikeudelliseksi oikeudeksi.

37 Alustavasti on todettava, että direktiivin 85/337 10 a artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään, että artiklassa tarkoitettujen päätösten, toimien tai laiminlyöntien ”asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus” on voitava saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, eikä siinä rajoiteta perusteita, joihin tällaisen kanteen tueksi voidaan vedota.

38 Kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä on todettava, että säännökseen sisältyy kaksi mahdollisuutta: kanteen tutkittavaksi ottaminen voi perustua ”riittävään etuun” tai ”oikeuden heikentymiseen” sen mukaan, kumpaan edellytykseen kansallisessa lainsäädännössä viitataan.

39 Direktiivin 85/337 10 a artiklan kolmannen kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että jäsenvaltioiden on määriteltävä, mikä muodostaa oikeuden heikentymisen, tavoitteenaan antaa yleisölle, jota asia koskee, ”laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus”.

40 Tältä osin direktiivin 85/337 10 a artiklan kolmannen kohdan toisessa ja kolmannessa virkkeessä säädetään ympäristönsuojeluyhdistysten nostamista kanteista, että niillä on joko riittävä etu tai oikeuksia, joita on mahdollista loukata, sen mukaan, kumpaan tutkittavaksi ottamista koskevaan edellytykseen kansallisessa lainsäädännössä viitataan.

41 Näitä säännöksiä on tulkittava niiden Århusin yleissopimuksen tavoitteiden valossa ja ne huomioon ottaen, joiden kanssa unionin lainsäädäntö on saatettava ”asianmukaisesti yhdenmukaiseksi” direktiivin 2003/35 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetulla tavalla.

42 Näin ollen ympäristönsuojeluyhdistyksillä on direktiivin 85/337 10 a artiklan nojalla oikeus saattaa tuomioistuimessa tai muussa lailla perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä artiklassa tarkoitettujen päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus tutkittavaksi riippumatta siitä, kumpaa kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytystä jäsenvaltio soveltaa.

43 On myös muistettava, että silloin, kun unionin oikeudessa ei ole annettu alaa koskevia sääntöjä, kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään määrittää toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet, mutta nämä menettelysäännöt eivät kuitenkaan saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion kansalliseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin

oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate).

44 Vaikka jäsenvaltioiden on näin ollen direktiivin 85/337 10 a artiklassa tarkoitetuissa rajoissa, jos niillä on tämäntyyppinen oikeusjärjestys, määritettävä, millaisia ovat ne oikeudet, joiden loukkaamisen perusteella voi syntyä oikeus turvautua oikeussuojakeinoihin ympäristöasioissa, ne eivät voi tätä määrittelyä tehdessään estää ympäristönsuojeluyhdistyksiä, jotka täyttävät direktiivin 1 artiklan 2 kohdan vaatimukset, toimimasta siinä tehtävässä, joka niille on tunnustettu direktiivissä 85/337 ja Århusin yleissopimuksessa.

45 Pääasiassa esillä olevan kaltaisesta lainsäädännöstä on todettava, että vaikka kansallinen lainsäätäjä voi rajoittaa pelkästään subjektiivisiin julkisoikeudellisiin oikeuksiin ne oikeudet, joiden loukkaamiseen yksityinen voi vedota direktiivin 85/337 10 a artiklassa tarkoitettuja päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä koskevassa muutoksenhaussa tuomioistuimissa, tällaista rajoitusta ei voida soveltaa sellaisenaan ympäristönsuojeluyhdistyksiin, sillä silloin ei oteta huomioon direktiivin 85/337 10 a artiklan kolmannen kohdan viimeisen virkkeen tavoitteita.

46 Vaikka tästä säännöksestä ilmenevällä tavalla tällaisten yhdistysten on voitava vedota samoihin oikeuksiin kuin yksityiset, yhtäältä tavoitteen, jonka mukaan yleisölle, jota asia koskee, on taattava laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa, ja toisaalta tehokkuusperiaatteen vastaista näet olisi, että nämä yhdistykset eivät voi vedota myös unionin ympäristöoikeuden oikeussääntöjen rikkomiseen pelkästään siksi, että niillä suojellaan yleistä etua. Pääasiasta ilmenevällä tavalla tämä nimittäin estäisi suurelta osin niiden mahdollisuuden valvoa unionin oikeuteen sisältyvien sellaisten oikeussääntöjen noudattamista, jotka useimmiten liittyvät yleiseen etuun eivätkä pelkästään yksityisten oikeushyvien suojelemiseen erikseen tarkasteltuina.

47 Tästä seuraa ensinnäkin, ettei käsite ”oikeuden heikentyminen” riipu sellaisista edellytyksistä, jotka ainoastaan muut luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt voivat täyttää ja jollaisiin kuuluvat muun muassa edellytykset siitä, että henkilön on oltava laitoksen melko läheinen naapuri tai tavalla tai toisella kärsittävä laitoksen toiminnan vaikutuksista.

48 Tästä seuraa yleisellä tasolla, että direktiivin 85/337 10 a artiklan kolmannen kohdan viimeistä virkettä on tulkittava siten, että ”oikeuksien, joita on mahdollista loukata” ja joihin ympäristönsuojeluyhdistykset voivat vedota, on välttämättä katettava kansallisen oikeuden säännöt, joilla pannaan täytäntöön unionin ympäristölainsäädäntöä, ja unionin ympäristöoikeuden säännöt, joilla on välitön oikeusvaikutus.

49 Jotta ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle voidaan antaa mahdollisimman hyödyllinen vastaus, on todettava, että ympäristönsuojeluyhdistyksen on voitava vedota perusteeseen, joka koskee riidanalaista päätöstä ja joka perustuu luontodirektiivin 6 artiklaan perustuvien kansallisen oikeuden sääntöjen rikkomiseen.

50 Kahteen ensimmäiseen kysymykseen yhdessä on näin ollen vastattava, että direktiivin 85/337 10 a artikla on esteenä lainsäädännölle, jossa direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulle ympäristönsuojelua edistävälle valtioista riippumattomalle järjestölle ei tunnusteta mahdollisuutta vedota tuomioistuimessa unionin oikeuteen perustuvaan ympäristönsuojelua koskevaan sääntöön, kun kysymys on muutoksenhausta lupapäätökseen, joka koskee direktiivin 85/337 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja hankkeita, joilla ”todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia”, sillä perusteella, että säännöllä suojellaan pelkästään yleistä etua yksityisten oikeushyvien sijaan.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

51 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti sitä, onko ympäristönsuojeluyhdistyksellä direktiivin 85/337 10 a artiklan kolmannen kohdan viimeisen virkkeen nojalla oikeus vedota tuomioistuimessa sellaisten kansallisen oikeuden sääntöjen rikkomiseen, jotka perustuvat luontodirektiivin 6 artiklaan, kun kysymys on muutoksenhausta lupapäätökseen, joka koskee direktiivin 85/337 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja hankkeita, joilla ”todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia”, vaikka tämä ei ole kansallisen prosessioikeuden nojalla sallittua siitä syystä, että säännöillä, joihin vedotaan, suojellaan pelkästään yleistä etua yksityisten oikeushyvien sijaan.

52 Tämä kysymys nousee esiin, jos ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei voi tulkita kansallista prosessioikeutta unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti.

53 Tältä osin on ensinnäkin muistettava, että jäsenvaltioille asetettu velvoite saavuttaa direktiivissä säädetty tavoite sekä niiden velvoite toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, sitovat kaikkia jäsenvaltioiden julkisen vallan edustajia, myös tuomioistuimia niiden toimivallan rajoissa (ks. vastaavasti asia C-555/07, Kücükdeveci, tuomio 19.1.2010, Kok., s. I-365, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 Unionin tuomioistuin on katsonut, että aina, kun direktiivin säännökset ovat sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, yksityiset voivat kansallisissa tuomioistuimissa vedota niihin valtiota vastaan, jos valtio ei ole saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä määräajassa tai jos direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä virheellisesti (ks. erityisesti asia C-138/07, Cobelfret, tuomio 12.2.2009, Kok., s. I-731, 58 kohta).

55 Tähän on todettava, että kokonaisuutena tarkastellen direktiivin 85/337 10 a artiklassa jäsenvaltioille jätetään huomattavaa liikkumavaraa, kun ne määrittelevät yhtäältä oikeuden loukkaamisen ja toisaalta oikeussuojakeinojen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja elimet, joissa näihin oikeuksiin on vedottava.

56 Näin ei kuitenkaan ole artiklan kolmannen kohdan kahden viimeisen virkkeen säännösten perusteella.

57 Kun näissä säännöksissä säädetään, että direktiivin 85/337 1 artiklan 2 kohdan vaatimukset täyttävien valtioista riippumattomien järjestöjen edun katsotaan olevan riittävä ja että niillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata, niissä annetaan täsmälliset säännöt, jotka eivät ole riippuvaisia muista edellytyksistä.

58 Lisäksi edellä todetulla tavalla oikeuksiin, joihin ympäristönsuojeluyhdistyksien on voitava vedota tuomioistuimessa direktiivin 85/337 10 a artiklan mukaisesti, kuuluvat unionin ympäristöoikeuden säännöt ja erityisesti kansallisen oikeuden säännöt, jotka perustuvat luontodirektiivin 6 artiklaan.

59 Kolmanteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 85/337 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla ympäristönsuojelua edistävällä valtioista riippumattomalla järjestöllä on direktiivin 85/337 10 a artiklan kolmannen kohdan viimeisen virkkeen nojalla oikeus vedota tuomioistuimessa sellaisten kansallisen oikeuden sääntöjen rikkomiseen, jotka perustuvat luontodirektiivin 6 artiklaan, kun kysymys

on muutoksenhausta lupapäätökseen, joka koskee direktiivin 85/337 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja hankkeita, joilla ”todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia”, vaikka tämä ei ole kansallisen prosessioikeuden nojalla sallittua siitä syystä, että säännöillä, joihin vedotaan, suojellaan pelkästään yleistä etua yksityisten oikeushyvien sijaan.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

1) Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY, 10 a artikla on esteenä lainsäädännölle, jossa direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulle ympäristönsuojelua edistävälle valtioista riippumattomalle järjestölle ei tunnusteta mahdollisuutta vedota tuomioistuimessa unionin oikeuteen perustuvaan ympäristönsuojelua koskevaan sääntöön, kun kysymys on muutoksenhausta lupapäätökseen, joka koskee direktiivin 85/337, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/35, 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja hankkeita, joilla ”todennäköisesti

on merkittäviä ympäristövaikutuksia", sillä perusteella, että säännöllä suojellaan pelkästään yleistä etua yksityisten oikeushyvien sijaan.

2) Tällaisella valtioista riippumattomalla järjestöllä on direktiivin 85/337, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/35, 10 a artiklan kolmannen kohdan viimeisen virkkeen nojalla oikeus vedota tuomioistuimessa sellaisten kansallisen oikeuden sääntöjen rikkomiseen, jotka perustuvat luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin, 92/43/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 20.11.2006 annetulla neuvoston direktiivillä 2006/105/EY, 6 artiklaan, kun kysymys on muutoksenhausta lupapäätökseen, joka koskee direktiivin 85/337, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja hankkeita, joilla "todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia", vaikka tämä ei ole kansallisen prosessioikeuden nojalla sallittua siitä syystä, että säännöillä, joihin vedotaan, suojellaan pelkästään yleistä etua yksityisten oikeushyvien sijaan.

Allekirjoitukset