Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

11 päivänä huhtikuuta 2013 *

Ympäristö — Århusin yleissopimus — Direktiivi 85/337/ETY — Direktiivi 2003/35/EY — 10 a artikla — Direktiivi 96/61/EY — 15 a artikla — Oikeus saada ympäristöä koskeva asia käsitellyksi tuomioistuimessa — Käsite tuomioistuinmenettelyt, jotka eivät ole ”niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyihin osallistumiselle”

Asiassa C-260/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Supreme Court of the United Kingdom (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 17.5.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 25.5.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

The Queen,

David Edwardsin ja

Lilian Pallikaropoulosin

hakemuksesta,

vastaan

Environment Agency,

First Secretary of State ja

Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit L. Bay Larsen, joka hoitaa neljännen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari), C. Toader, A. Prechal ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.9.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Lilian Pallikaropoulos, edustajinaan solicitor R. Buxton ja D. Wolfe, QC,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinään C. Murrell ja J. Maurici, avustajanaan barrister R. Palmer,

— Tanskan hallitus, asiamiehinään S. Juul Jørgensen ja V. Pasternak Jørgensen,

— Irlanti, asiamiehinään E. Creedon ja D. O'Hagan, avustajanaan barrister-at-law N. Hyland,

— Kreikan hallitus, asiamiehenään G. Karipsiades,

— Euroopan komissio, asiamiehinään P. Oliver ja L. Armati,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.10.2012 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) 10 a artiklan viidennen kohdan ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY (EYVL L 257, s. 26) 15 a artiklan viidennen kohdan, sellaisina kuin kyseiset direktiivit ovat muutettuina 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY (EUVL L 156, s. 17; jäljempänä direktiivi 85/337 ja direktiivi 96/61), tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat David Edwards ja Lilian Pallikaropoulos sekä Environment Agency, First Secretary of State ja Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs ja joka koskee Environment Agencyn myöntämää lupaa sementtitehtaan toiminnan aloittamiseksi. Pyyntö koskee sitä, onko House of Lordsin ratkaisu, jossa Pallikaropoulos, jonka valitus hylättiin perusteettomana, velvoitettiin korvaamaan vastapuolten oikeudenkäyntikulut, unionin oikeuden mukainen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

3 Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen, joka on hyväksytty Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1; jäljempänä Århusin yleissopimus), johdanto-osassa todetaan seuraavaa:

"– –

ovat tietoisia myös siitä, että jokaisella ihmisellä on oikeus elää terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta laadukkaassa ympäristössä ja velvollisuus sekä yksilönä että yhdessä muiden kanssa suojella ja parantaa ympäristöä nykyisten ja tulevien sukupolvien hyödyksi,

ottavat huomioon, että voidakseen puolustaa tätä oikeuttaan ja voidakseen täyttää tämän velvollisuutensa kansalaisten on saatava tietoa ympäristöasioista ja heillä on oltava osallistumisoikeus päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ympäristöasioissa, ja tunnustavat tässä yhteydessä, että kansalaiset saattavat tarvita apua käyttääkseen oikeuksiaan,

– –

pitävät tärkeänä, että yleisöllä, mukaan lukien järjestöt, olisi käytettävissään tehokkaita oikeudellisia menettelyjä oikeutettujen etujensa turvaamiseksi ja lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi,

– –”

4 Århusin yleissopimuksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tavoite”, määrätään seuraavaa:

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

5 Kyseisen yleissopimuksen 3 artiklan, jonka otsikko on ”Yleiset määräykset”, 8 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Kukin sopimuspuoli varmistaa, ettei niitä henkilöitä, jotka käyttävät oikeuksiaan tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti, rangaista, vainota tai häiritä millään tavalla heidän toimintansa takia. Tämä määräys ei vaikuta kansallisten tuomioistuinten oikeuteen määrätä kohtuullisten oikeudenkäyntikulujen korvaamis[es]ta.”

6 Saman yleissopimuksen 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus”, täsmennetään 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.

– –

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. – –

5. Tämän artiklan määräysten tehostamiseksi kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisölle annetaan tietoa mahdollisuudesta käyttää hallinnollisia ja tuomioistuimessa tapahtuvia uudelleentarkastelumenettelyitä, sekä harkitsee asianmukaisten oikeusapujärjestelmien perustamista poistaakseen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden käyttöön liittyvät taloudelliset esteet ja muut esteet tai vähentääkseen niitä.”

Unionin oikeus

7 Direktiivin 85/337 10 a artiklassa ja direktiivin 96/61 15 a artiklassa 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, missä vaiheessa moite päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä vastaan voidaan esittää.

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

Tämän artiklan säännökset eivät estä mahdollisuutta, että hallinnollinen viranomainen alustavasti tutkii asian uudelleen, eivätkä ne vaikuta vaatimukseen hallinnollisten muutoksenhakumenettelyjen loppuunsaattamisesta ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimen tutkittavaksi, silloin kun kansallisessa lainsäädännössä on tällainen vaatimus.

Kyseisen menettelyn on oltava oikeudenmukainen, tasapuolinen ja nopea, eikä se saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle.

– –”

8 Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1) kodifioitiin direktiivi 85/337. Direktiivin 2011/92 11 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan säännökset ovat samanlaisia kuin direktiivin 85/337 10 a artiklan viidennen kohdan säännökset.

9 Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 15.1.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/1/EY (EUVL L 24, s. 8) kodifioitiin direktiivi 96/61. Direktiivin 2008/1 16 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan säännökset ovat samanlaisia kuin direktiivin 96/61 15 a artiklan viidennen kohdan säännökset.

Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus

10 Supreme Courtin vuoden 2009 työjärjestyksen (Supreme Court Rules 2009, SI 2009, nro 1603) 49 §:n 1 momentissa määrätään seuraavaa:

”Yksityiskohtaisen arvioinnin oikeudenkäyntikuluista suorittaa kaksi tuomioistuimen presidentin nimittämää oikeudenkäyntikulujen arvioinnista vastaavaa virkamiestä (costs officers) ja

a) yhden oikeudenkäyntikulujen arvioinnista vastaavan virkamiehen tulee olla oikeudenkäyntikulujen arvioinnista vastaava tuomari (Costs Judge) (Taxing Master of the Senior Courts),

ja

b) toinen voi olla kirjaaja (Registrar).”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

11 Edwards riitautti Environment Agencyn päätöksen, jossa myönnettiin lupa sementtitehtaan toiminnan aloittamiseksi, jätteidenpoltto mukaan lukien, Rugbyssa (Yhdistynyt kuningaskunta), ympäristölainsäädännön nojalla vedoten erityisesti siihen, ettei hankkeen ympäristövaikutuksia ollut arvioitu. Tässä yhteydessä Edwardsille myönnettiin oikeusapua.

12 Kanne hylättiin, ja Edwards valitti Court of Appealiin ja päätti loppujen lopuksi luopua oikeudenkäynnistä viimeisenä istuntopäivänä.

13 Pallikaropoulos pyysi, että hän saisi osallistua oikeudenkäyntiin tästä eteenpäin valittajana, ja tämä pyyntö hyväksyttiin. Hän ei täyttänyt oikeusavun saamisen edellytyksiä, mutta Court of Appeal suostui rajoittamaan hänen oikeudenkäyntikuluja koskevat velvoitteensa 2 000 Englannin puntaan (GBP).

14 Court of Appeal hylkäsi Pallikaropoulosin valituksen ja velvoitti hänet vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan vastapuolten oikeudenkäyntikulut kyseiseen ylärajaan asti.

15 Pallikaropoulos haki muutosta House of Lordsissa, jossa hän pyysi, ettei hänen tarvitsisi antaa kyseisen tuomioistuimen häneltä vaatimaa vakuutta ennakoitavissa olevista 25 000 GBP:n suuruisista oikeudenkäyntikuluista. Kyseinen pyyntö hylättiin.

16 Pallikaropoulos pyysi myös määräystä oikeudenkäyntikulujen ylärajasta (”protective costs order”) hänen oikeudenkäyntikuluja koskevan vastuunsa rajoittamiseksi siinä tapauksessa, että hänen valitustaan ei hyväksyttäisi. Tämä pyyntö hylättiin.

17 House of Lords vahvisti 16.4.2008 tekemällään päätöksellä Court of Appealin ratkaisun hylätä valitus ja velvoitti 18.7.2008 Pallikaropoulosin korvaamaan vastapuolille valitukseen liittyvät oikeudenkäyntikulut, joiden määrä Clerk of the Parliamentsin oli vahvistettava siinä tapauksessa, että osapuolet ovat erimielisiä. Vastapuolet esittivät kaksi laskua, jotka koskivat 55 810 GBP:n ja 32 290 GBP:n suuruisia korvattavia oikeudenkäyntikuluja.

18 House of Lordsin toimivalta siirrettiin vastikään eli 1.10.2009 perustetulle Supreme Court of the United Kingdomille. Supreme Courtin vuoden 2009 työjärjestyksen mukaisesti kaksi kyseisen tuomioistuimen presidentin nimittämää ”costs officeria” suorittivat yksityiskohtaisen arvioinnin oikeudenkäyntikuluista. Tässä yhteydessä Pallikaropoulos vetosi direktiiveihin 85/337 ja 96/61 riitauttaakseen sen, että hänet oli velvoitettu korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19 ”Costs officerit” katsoivat 4.12.2009 tekemässään päätöksessä, että heillä oli lähtökohtaisesti toimivalta arvioida sitä, oliko kyseinen väite perusteltu.

20 Vastapuolet valittivat oikeudenkäyntikuluja koskevassa asiassa kyseisestä päätöksestä yhden tuomarin kokoonpanossa toimivalle Supreme Court of the United Kingdomille, jota ne kehottivat kyseisessä valituksessa siirtämään asian viiden tuomarin kokoonpanoon, johon asia päätettiin loppujen lopuksi siirtää.

21 Kyseinen kokoonpano antoi ratkaisunsa 15.12.2010. Se katsoi, että ”costs officerien” olisi pitänyt toimia heille Supreme Courtin vuoden 2009 työjärjestyksessä annetun toimivallan rajoissa ja näin ollen ainoastaan määrittää oikeudenkäyntikulujen määrä. Sen mukaan kysymys siitä, onko noudatettu menettely niin kallis, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle direktiiveissä 85/337 ja 96/61 tarkoitetulla tavalla, kuuluu sen tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan, jonka käsiteltäväksi aineellinen kysymys on saatettu ja joka voi ratkaista edellä mainitun kysymyksen joko ennen varsinaista oikeudenkäyntimenettelyä arvioidessaan oikeudenkäyntikulujen ylärajaa koskevaa hakemusta tai samanaikaisesti pääasian kanssa.

22 Sama kokoonpano katsoi myös, ettei House of Lords ollut tutkinut kysymystä siitä, oliko Pallikaropoulosin velvoittaminen korvaamaan vastapuolten oikeudenkäyntikulut ristiriidassa kyseisten direktiivien kanssa, kun se oli tutkinut hänen oikeudenkäyntikulujen ylärajaa koskevaa hakemustaan.

23 Tässä tilanteessa Supreme Court of the United Kingdom päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kuinka kansallisen tuomioistuimen tulisi ratkaista kysymys oikeudenkäyntikulujen langettamisesta sellaisen kantajan maksettavaksi, joka on yleisöön kuuluva ja jonka ympäristöoikeuden alaan kuuluva kanne ei ole menestynyt, kun otetaan huomioon Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleen vaatimukset, sellaisina kuin ne on pantu täytäntöön direktiivin [85/337] 10 a artiklassa ja direktiivin [96/61] 15 a artiklassa?

2) Pitäisikö kysymys siitä, onko oikeudenkäyntimenettely Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleen mukaisesti ’niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle’, sellaisena kuin tämä on pantu täytäntöön [kyseisillä] direktiiveillä, ratkaista objektiivisin perustein (esim. käyttämällä perusteena ’tavallisen’ yleisöön kuuluvan kykyä vastata mahdollisista maksettaviksi koituvista kuluista) vai pitäisikö se ratkaista subjektiivisin perustein (käyttämällä perusteena yksittäisen kantajan varallisuutta) vai tulisiko se ratkaista jonkinlaisella näiden perusteiden yhdistelmällä?

3) Vai kuuluuko tämän kysymyksen ratkaiseminen kokonaisuudessaan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön alaan sillä edellytyksellä, että [kyseisissä] direktiiveissä asetettu tavoite eli se, ettei kyseessä oleva menettely ole ’niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle’, saavutetaan?

4) Kun arvioidaan sitä, onko menettely ’niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle’, onko sillä merkitystä, ettei kantajaa tosiasiallisesti ole saatu luopumaan aloittamasta tai jatkamasta oikeudenkäyntiä?

5) Voidaanko näitä kysymyksiä lähestyä silloin, kun on kyse i) valituksesta tai ii) jatkovalituksesta, eri tavalla kuin sillä, joka on omaksuttava ensimmäisessä oikeusasteessa?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

24 Kysymyksillään, jotka on syytä tutkia yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta täsmentämään yhtäältä sitä, mikä on direktiivin 85/337 10 a artiklan viidennessä kohdassa ja direktiivin 96/61 15 a artiklan viidennessä kohdassa asetetun vaatimuksen, jonka mukaan kyseisissä säännöksissä tarkoitetut tuomioistuinmenettelyt eivät saa olla niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyihin osallistumiselle, merkitys, ja toisaalta sitä, mitkä ovat ne kyseisen vaatimuksen arviointiperusteet, joita kansallinen tuomioistuin voi soveltaa määrätessään oikeudenkäyntikuluista, ja sitä, minkälainen liikkumavara jäsenvaltioilla on, kun ne määrittävät nämä perusteet kansallisessa lainsäädännössä. Arvioinnin, jonka kansallinen tuomioistuin suorittaa siitä, onko menettely mahdollisesti niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta myös täsmentämään, onko tuomioistuimen otettava huomioon se, ettei asianosaista, joka saatetaan velvoittaa korvaamaan oikeudenkäyntikulut, tosiasiallisesti ole saatu luopumaan aloittamasta tai jatkamasta oikeudenkäyntiä, ja voiko kyseisen tuomioistuimen arviointi lisäksi olla erilainen sen mukaan, ratkaiseeko se asian ensimmäisessä oikeusasteessa käytävässä menettelyssä, valitusvaiheessa vai jatkovalitusvaiheessa.

Direktiiveissä 85/337 ja 96/61 tarkoitetun menettelyn, joka ei ole ”niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle”, käsite

25 Kuten oikeuskäytännössä on jo todettu, aluksi on muistutettava, että direktiivin 85/337 10 a artiklan viidennessä kohdassa ja direktiivin 96/61 15 a artiklan viidennessä kohdassa asetetussa vaatimuksessa, jonka mukaan tuomioistuinmenettelyt eivät saa olla niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyihin osallistumiselle, ei kielletä sitä, että kansalliset tuomioistuimet määräävät oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta (ks. vastaavasti asia C-427/07, komissio v. Irlanti, tuomio 16.7.2009, Kok., s. I-6277, 92 kohta).

26 Tämä käy nimenomaisesti ilmi Århusin yleissopimuksesta, jonka kanssa unionin lainsäädäntö on ”saatettava asianmukaisesti yhdenmukaiseksi”, kuten direktiivin 2003/35, jolla on muutettu direktiivejä 85/337 ja 96/61, johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta ilmenee, sillä kyseisen yleissopimuksen 3 artiklan 8 kappaleessa täsmennetään, että sillä ei vaikuteta kansallisten tuomioistuinten oikeuteen määrätä kohtuullisten oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

27 Seuraavaksi on korostettava sitä, että vaatimus, jonka mukaan menettely ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, koskee kaikkia tuomioistuinmenettelyyn osallistumisesta aiheutuvia kuluja (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Irlanti, tuomion 92 kohta).

28 Näin ollen sitä, onko menettely niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, on arvioitava kokonaisuutena, ja tässä arvioinnissa on otettava huomioon kaikki kyseiselle asianosaiselle aiheutuneet kulut.

29 Lisäksi sekä unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja ulottuvuuden määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko Euroopan unionissa itsenäisesti ja yhdenmukaisesti ja että tässä tulkinnassa on otettava huomioon säännöksen asiayhteys ja tavoiteltu päämäärä (ks. mm. asia C-204/09, Flachglas Torgau, tuomio 14.2.2012, 37 kohta).

30 Tästä seuraa, että vaikka Århusin yleissopimuksessa, jonka 9 artiklan 4 kappaleessa määrätään, että kyseisen artiklan 1, 2 ja 3 kappaleessa tarkoitetut menettelyt eivät saa olla niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyihin osallistumiselle, ja direktiiveissä 85/337 ja 96/61 ei täsmennetä sitä, miten tuomioistuinmenettelystä aiheutuneita kuluja on arvioitava, jotta saadaan selville, onko tuomioistuinmenettelyä pidettävä niin kalliina, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, tämä arviointi ei voi kuulua yksinomaan kansallisen lainsäädännön alaan.

31 Kuten direktiivin 85/337 10 a artiklan kolmannessa kohdassa ja direktiivin 96/61 15 a artiklan kolmannessa kohdassa on nimenomaisesti täsmennetty, unionin lainsäätäjän päämäärä on se, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan ”laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus”.

32 Tämä tavoite liittyy laajemmin siihen, että unionin lainsäätäjä on halunnut säilyttää ympäristön laadun sekä suojella ja parantaa sitä ja antaa yleisölle tässä yhteydessä aktiivisen roolin.

33 Lisäksi vaatimus, jonka mukaan menettely ei saa olla ”niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle”, liittyy ympäristöä koskevissa asioissa Euroopan unionin 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 (ks. mm. asia C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, tuomio 8.3.2011, Kok., s. I-1255, 48 kohta).

34 Lopuksi on todettava, että vaikka Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission vuonna 2000 julkaisemassa asiakirjassa, jonka otsikko on ”Århusin yleissopimuksen täytäntöönpano-opas”, ei tulkita kyseistä yleissopimusta sitovasti, kyseisessä asiakirjassa täsmennetään, että yleissopimuksen mukainen muutoksenhakumenettely tai kansallisen ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa koskeva menettely ei saa olla niin kallis, että se estää niitä, jotka kuuluvat yleisöön, hakemasta muutosta, jos he pitävät sitä tarpeellisena.

35 Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 85/337 10 a artiklan viidennessä kohdassa ja direktiivin 96/61 15 a artiklan viidennessä kohdassa asetettu vaatimus, jonka mukaan tuomioistuinmenettely ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, merkitsee sitä, että kyseisten säännösten soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä ei saa estää aloittamasta tai jatkamasta oikeudenkäyntiä kyseisten artiklojen soveltamisalalla siitä mahdollisesti aiheutuvan taloudellisen taakan takia. Kun kansallista tuomioistuinta pyydetään langettamaan oikeudenkäyntikulut sellaisen kantajana tai valittajana olevan yksityishenkilön maksettavaksi, jonka ympäristöoikeuden alaan kuuluva kanne tai valitus ei ole menestynyt, tai yleisemmin, kun sitä pyydetään – niin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimia saatetaan pyytää – ottamaan menettelyn aikaisemmassa vaiheessa kantaa oikeudenkäyntikulujen, joista asian hävinnyt asianosainen saattaa joutua vastaamaan, mahdolliseen rajoittamiseen, sen on varmistuttava siitä, että kyseistä vaatimusta on noudatettu, ja otettava tässä yhteydessä huomioon sekä sen henkilön etu, joka haluaa puolustaa oikeuksiaan, että ympäristönsuojeluun liittyvä yleinen etu.

Relevantit kriteerit sen arvioimiseksi, ettei menettely ole ”niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle”

36 Kuten tämän tuomion 24 kohdassa on täsmennetty, Supreme Court of the United Kingdom haluaisi tietää, mitä arviointiperusteita kansallisen tuomioistuimen on sovellettava, jotta se voi varmistaa vaatimuksen, jonka mukaan menettely ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, noudattamisen määrätessään oikeudenkäyntikuluista. Se tiedustelee erityisesti, onko kyseinen arviointi objektiivinen vai päinvastoin subjektiivinen ja missä määrin kansallinen lainsäädäntö on otettava huomioon.

37 On muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että jäsenvaltioiden on pannessaan direktiiviä täytäntöön varmistettava direktiivin täysi vaikutus, mutta niillä on laaja harkintavalta keinojen valinnan suhteen, jos unionin oikeuteen ei sisälly asiaa koskevia tarkkoja sääntöjä (ks. mm. asia C-216/05, komissio v. Irlanti, tuomio 9.11.2006, Kok., s. I-10787, 26 kohta).

38 Tästä seuraa, että keinojen, joilla voidaan toteuttaa tavoite taata ympäristöoikeuden alalla tehokas tuomioistuimen tarjoama oikeussuoja ilman kohtuuttomia kustannuksia, yhteydessä on otettava huomioon kaikki kansallisen lainsäädännön merkitykselliset säännökset ja etenkin kansallinen oikeusapujärjestelmä ja tämän tuomion 16 kohdassa mainitun kaltainen oikeudenkäyntikuluja koskevan vastuun rajoittamiseen liittyvä järjestelmä. On nimittäin otettava huomioon kansallisten lainsäädäntöjen väliset huomattavat erot tällä alalla.

39 Lisäksi – kuten edellä on mainittu – kansallisen tuomioistuimen, jota pyydetään määräämään oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta, on varmistuttava siitä, että kyseistä vaatimusta on noudatettu, ja otettava tässä yhteydessä huomioon sekä sen henkilön etu, joka haluaa puolustaa oikeuksiaan, että ympäristönsuojeluun liittyvä yleinen etu.

40 Tätä arviointia ei näin ollen voida suorittaa ainoastaan asianomaisen henkilön taloudellisen tilanteen perusteella, vaan sen on perustuttava myös oikeudenkäyntikulujen määrän objektiiviseen tarkasteluun etenkin siitä syystä, että – kuten tämän tuomion 32 kohdassa on täsmennetty – yksityishenkilöillä ja yhdistyksillä on luonnollisesti aktiivinen rooli ympäristönsuojelussa. Menettelystä aiheutuvat kustannukset eivät saa olla tietyissä tapauksissa objektiivisesti tarkasteltuina kohtuuttomia. Siten menettelystä aiheutuvat kustannukset eivät saa ylittää asianomaisen henkilön taloudellisia voimavaroja eivätkä missään tapauksessa saa olla objektiivisesti tarkasteltuina kohtuuttomia.

41 Asianomaisen henkilön taloudellisen tilanteen tarkastelun osalta arviointi, joka kansallisen tuomioistuimen on suoritettava, ei voi perustua ainoastaan keskivertokantajan arvioituihin taloudellisiin voimavaroihin, koska tällaisilla tiedoilla voi olla vain vähäinen yhteys asianomaisen henkilön tilanteeseen.

42 Tuomioistuin voi ottaa myös huomioon kyseisten asianosaisten tilanteen, kantajan tai valittajan tosiasialliset mahdollisuudet asian voittamiseen, asian merkityksen kantajalle tai valittajalle ja ympäristönsuojelulle, asiassa sovellettavien oikeussääntöjen ja menettelyn monimutkaisuuden ja sen, että kanne tai valitus on jossain vaiheessa mahdollisesti ollut perusteeton (ks. analogisesti asia C-279/09, DEB, tuomio 22.12.2010, Kok., s. I-13849, 61 kohta).

43 On myös täsmennettävä, että se Supreme Court of the United Kingdomin esittämä seikka, että asianomaista henkilöä ei ole käytännössä saatu luopumaan oikeudenkäynnistä, ei yksinään riitä sen toteamiseen, että menettely ei ole hänelle edellä mainitulla, direktiiveissä 85/337 ja 96/61 tarkoitetulla tavalla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle.

44 Kysymyksestä, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on myös esittänyt ja joka koskee sitä, pitäisikö sen, onko menettely niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, arvioinnin olla erilainen sen mukaan, määrääkö kansallinen tuomioistuin oikeudenkäyntikuluista ensimmäisessä oikeusasteessa käytävässä menettelyssä, valitusvaiheessa vai jatkovalitusvaiheessa, on lopuksi todettava, että sen lisäksi, että direktiiveissä 85/337 ja 96/61 ei tehdä tällaista erottelua, tällaisessa tulkinnassa ei noudateta täysin unionin lainsäätäjän tavoittelemaa päämäärää, joka on laajan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden varmistaminen ja ympäristönsuojelun parantaminen.

45 Kansallinen tuomioistuin ei voi näin ollen arvioida vaatimusta, jonka mukaan tuomioistuinmenettely ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, eri tavalla sen mukaan, ratkaiseeko se asian ensimmäisessä oikeusasteessa käytävässä menettelyssä, valitusvaiheessa vai jatkovalitusvaiheessa.

46 Näin ollen on katsottava, että kun kansallista tuomioistuinta pyydetään lausumaan tämän tuomion 41 kohdassa mainitussa yhteydessä siitä, onko ympäristöasiaa koskeva tuomioistuinmenettely asianomaiselle henkilölle niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, se ei voi arvioida ainoastaan asianomaisen henkilön taloudellista tilannetta, vaan sen on myös tarkasteltava objektiivisesti oikeudenkäyntikulujen määrää. Se voi ottaa myös huomioon kyseisten asianosaisten tilanteen, kantajan tai valittajan tosiasialliset mahdollisuudet asian voittamiseen, asian merkityksen kantajalle tai valittajalle ja ympäristönsuojelulle, asiassa sovellettavien oikeussääntöjen ja menettelyn monimutkaisuuden ja sen, että kanne tai valitus on jossain vaiheessa mahdollisesti ollut perusteeton, sekä kansallisen oikeusapujärjestelmän tai oikeudenkäyntikuluja koskevan vastuun rajoittamiseen liittyvän järjestelmän olemassaolon.

47 Sitä vastoin se, että asianomaista henkilöä ei ole käytännössä saatu luopumaan oikeudenkäynnistä, ei yksinään riitä sen toteamiseen, että menettely ei ole hänelle niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle.

48 Lopuksi on todettava, että tätä arviointia ei voida suorittaa eri perusteiden mukaan siitä riippuen, suoritetaanko se ensimmäisessä oikeusasteessa käytävässä menettelyssä, valitusvaiheessa vai jatkovalitusvaiheessa.

Oikeudenkäyntikulut

49 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:

Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY 10 a artiklan viidennessä kohdassa ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY 15 a artiklan viidennessä kohdassa, sellaisina kuin kyseiset direktiivit ovat muutettuina 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY, asetettu vaatimus, jonka mukaan tuomioistuinmenettely ei saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle, merkitsee sitä, että kyseisten säännösten soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä ei saa estää aloittamasta tai jatkamasta oikeudenkäyntiä kyseisten artiklojen soveltamisalalla siitä mahdollisesti aiheutuvan taloudellisen taakan takia. Kun kansallista tuomioistuinta pyydetään langettamaan oikeudenkäyntikulut sellaisen kantajana tai valittajana olevan yksityishenkilön maksettavaksi, jonka ympäristöoikeuden alaan kuuluva kanne tai valitus ei ole menestynyt, tai yleisemmin, kun sitä pyydetään – niin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimia saatetaan pyytää – ottamaan menettelyn aikaisemmassa vaiheessa kantaa oikeudenkäyntikulujen, joista asian hävinnyt asianosainen saattaa joutua vastaamaan, mahdolliseen rajoittamiseen, sen on varmistuttava siitä, että kyseistä vaatimusta on noudatettu, ja otettava tässä yhteydessä huomioon sekä sen henkilön etu, joka haluaa puolustaa oikeuksiaan, että ympäristönsuojeluun liittyvä yleinen etu.

Tämän arvioinnin yhteydessä kansallinen tuomioistuin ei voi arvioida ainoastaan asianomaisen henkilön taloudellista tilannetta, vaan sen on myös tarkasteltava objektiivisesti oikeudenkäyntikulujen määrää. Se voi ottaa myös huomioon kyseisten asianosaisten tilanteen, kantajan tai valittajan tosiasialliset mahdollisuudet asian voittamiseen, asian merkityksen kantajalle tai valittajalle ja ympäristönsuojelulle, asiassa sovellettavien oikeussääntöjen ja

menettelyn monimutkaisuuden ja sen, että kanne tai valitus on jossain vaiheessa mahdollisesti ollut perusteeton, sekä kansallisen oikeusapujärjestelmän tai oikeudenkäyntikuluja koskevan vastuun rajoittamiseen liittyvän järjestelmän olemassaolon.

Sitä vastoin se, että asianomaista henkilöä ei ole käytännössä saatu luopumaan oikeudenkäynnistä, ei yksinään riitä sen toteamiseen, että menettely ei ole hänelle niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle.

Lopuksi on todettava, että tätä arviointia ei voida suorittaa eri perusteiden mukaan siitä riippuen, suoritetaanko se ensimmäisessä oikeusasteessa käytävässä menettelyssä, valitusvaiheessa vai jatkovalitusvaiheessa.

Allekirjoitukset