JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
16 päivänä joulukuuta 2010[1]

1. Tämä Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalenin (Nordrhein-Westfalenin osavaltion ylemmän asteen hallintotuomioistuin, Saksa) esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee valtioista riippumatonta ympäristönsuojelujärjestöä (jäljempänä ympäristönsuojelujärjestö), joka on vaatinut oikeutta riitauttaa tuomioistuimessa hallintopäätös, jolla voi olla ympäristövaikutuksia. Kyseessä ei ole ryhmäkanne (jonka olisi nostanut esimerkiksi paikallisten asukkaiden ryhmä, joka väittäisi tietyn asuinaluettaan koskevan hankkeen vaikuttavan heihin kielteisesti). Saattamalla asia tuomioistuimen tutkittavaksi pyritään pikemminkin riitauttamaan riidanalainen hallintopäätös siltä osin kuin siinä sallitaan toiminta, jolla on väitetysti kielteisiä vaikutuksia ympäristöön sellaisenaan. Tältä osin voidaan katsoa, että ympäristönsuojelujärjestö pyrkii toimimaan ympäristön nimissä.

2. Saksan lain mukaan hallintotoimi voidaan riitauttaa tuomioistuimessa vain, jos kantaja vetoaa yksityiselle kuuluvan subjektiivisen oikeuden loukkaukseen. Kansallinen tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta tulkitsemaan direktiivin 85/337/ETY[2] (jäljempänä YVA-direktiivi) 10 a artiklaa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/35/EY.[3] Kansallinen tuomioistuin tiedustelee, edellytetäänkö YVA-direktiivissä ja tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevassa Århusin yleissopimuksessa (jäljempänä Århusin yleissopimus), että ympäristönsuojelujärjestöillä on oikeus tai valtioilla on velvollisuus antaa niille oikeus saattaa asia kansallisissa tuomioistuimissa käsiteltäväksi ilman, että niiden tarvitsee osoittaa, että yksityisen subjektiivista oikeutta on loukattu, tai vaikka ne eivät vetoaisi tällaiseen oikeuteen.

Kansainvälinen oikeus

Århusin yleissopimus

3. Euroopan yhteisö, jäsenvaltiot ja 19 muuta valtiota allekirjoittivat 25.6.1998 Århusin yleissopimuksen, joka tuli voimaan 30.10.2001. Se hyväksyttiin Euroopan

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40).

3 – Yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta 26.5.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY (EUVL L 156, s. 17; jäljempänä direktiivi 2003/35).

yhteisön puolesta 17.2.2005 [4] ja Saksa ratifioi sen 15.1.2007.

tunnustavat edelleen merkityksen, joka yksittäisillä kansalaisilla, valtiosta riippumattomilla järjestöillä ja yksityissektorilla voi olla ympäristönsuojelussa,

4. Århusin yleissopimuksen johdanto-osan 7., 8., 13. ja 18. perustelukappaleessa todetaan, että sopimuspuolet

– –

”ovat tietoisia – – 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,

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

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,

5. Yleissopimuksen 2 artiklan 5 kappaleen mukaan ”yleisöllä, jota asia koskee”, tarkoitetaan ”yleisöä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, taikka yleisöä, jonka etua se koskee; ympäristönsuojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä pidetään tätä määritelmää sovellettaessa yleisönä, jonka etua asia koskee”.

– –

6. Yleissopimuksen 9 artiklaan sisältyvät määräykset niin yksityisten henkilöiden kuin valtioista riippumattomien järjestöjen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa sekä oikeudenkäyntimenettelyihin sovellettavista edellytyksistä.

4 – Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehty neuvoston päätös 2005/370 (EUVL L 124, s. 1). Århusin yleissopimuksen teksti toistetaan kyseisessä EUVL:ssä sivulta 4 lähtien.

Yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa todetaan 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,[5] 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 tarkoitetun 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.”

Unionin säännöstö

YVA-direktiivi, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/35

7. Århusin yleissopimus saatettiin osaksi unionin oikeusjärjestystä (muun muassa)

5 – Tämä alaviite ei koske suomenkielistä versiota.

direktiivillä 2003/35. Tällä direktiivillä muutettiin kahta ympäristödirektiiviä, YVA-direktiiviä ja direktiiviä 96/61,[6] ”sen varmistamiseksi, että ne ovat täysin yhdenmukaisia Århusin yleissopimuksen, erityisesti sen – – 9 artiklan 2 – – kohdan kanssa”.[7]

8. Direktiivin 2003/35 johdanto-osan kolmas ja neljäs perustelukappale koskevat yleisön osallistumista. Neljännessä perustelukappaleessa viitataan erityisesti ympäristönsuojelujärjestöjen asemaan:

”(3) Yleisön tehokas osallistuminen päätöksentekomenettelyyn mahdollistaa sen, että yleisö voi ilmaista ja päätöksentekijät ottaa huomioon mielipiteet ja huolenaiheet, joilla voi olla merkitystä itse päätöksiin, mikä puolestaan lisää päätöksenteon vastuullisuutta ja avoimuutta sekä yleisön tietoisuutta ympäristökysymyksistä ja tukea tehdyille päätöksille.

(4) Sen vuoksi olisi lisättävä yleisön osallistumista, mukaan lukien yhdistykset, järjestöt ja ryhmät, erityisesti valtioista riippumattomat järjestöt, jotka edistävät ympäristönsuojelua, myös edistämällä yleisölle annettavaa ympäristökasvatusta.”

9. YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohta, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/35, heijastaa Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 5 kappaletta siltä osin kuin ”yleisö, jota asia koskee”, määritellään siinä seuraavasti: ”yleisö, johon 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ympäristöä koskevat päätöksentekomenettelyt vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat, taikka yleisö, jonka etua ne koskevat; tämän määritelmän mukaisesti katsotaan, että asia koskee ympäristönsuojelua edistävien ja kansallisen lainsäädännön mahdolliset vaatimukset täyttävien valtiosta riippumattomien järjestöjen etua”.[8]

10. Direktiivillä 2003/35 lisättiin myös uusi artikla – 10 a artikla – YVA-direktiiviin. Tämä

6 – Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annettu direktiivi 96/61/EY (EYVL L 257, s. 26).

7 – Direktiivin 2003/35 11 perustelukappale.

8 – YVA-direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan ympäristövaikutusten arviointi voidaan liittää jäsenvaltioissa voimassa oleviin hankkeita koskeviin lupamenettelyihin tai tämän direktiivin tavoitteen täyttämiseksi perustettaviin menettelyihin.

artikla sisältää oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa koskevat säännökset. Se kuuluu seuraavasti:

”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. 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.

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.

Tämän artiklan säännösten tehostamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisölle annetaan käytännön tietoja mahdollisuudesta turvautua hallinnollisiin ja tuomioistuimessa tapahtuviin muutoksenhakumenettelyihin.”

Kansallinen säännöstö

11. Saksan perustuslain (Grundgesetz) 19 §:n 4 momentissa säädetään, että ”sillä, jonka oikeuksia julkinen valta loukkaa, on oikeus saattaa asia tuomioistuinten käsiteltäväksi”.

12. Hallintotuomioistuimista annetun asetuksen (Verwaltungsgerichtsordnung, jäljempänä VwGO) 42 §:ssä säädetään 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.”

13. VwGO:n 113 §:n ensimmäisen momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että ”jos hallintotoimi on lainvastainen ja kantajan oikeuksia on tämän vuoksi loukattu, tuomioistuin kumoaa hallintotoimen ja mahdollisen oikaisuvaatimuksen johdosta tehdyn päätöksen”.

14. Lain, joka koskee lisäsäännöksiä oikeussuojakeinoista ympäristöasioissa direktiivin 2003/35/EY mukaisesti (Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG – Umweltrechtsbehelfsgesetz, jäljempänä UmwRG), 1 §:n 1 momentissa säädetään muun muassa seuraavaa:

”Tätä lakia sovelletaan oikeussuojakeinoihin, jotka kohdistuvat

1. ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain [(Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, jäljempänä UVPG)] 2 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin, jotka koskevat sellaisten hankkeiden hyväksymistä, joiden osalta on

   a) [UVPG:n] nojalla

   – –

   mahdollisesti tehtävä ympäristövaikutusten arviointi.”

15. UmwRG:n 2 §:n 1 momentissa säädetään erityisesti seuraavaa:

”Tämän lain 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 tämän lain 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetusta päätöksestä tai laiminlyönnistä tehdä kyseinen päätös, jos yhdistys

1. vetoaa siihen, että 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu päätös tai laiminlyönti tehdä kyseinen päätös on ristiriidassa sellaisten ympäristönsuojelua koskevien säännösten kanssa, joilla perustetaan oikeuksia yksityisille ja joilla voi olla merkitystä päätöksenteolle.”

16. UmwRG:n 2 §:n 5 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tämän pykälän 1 momentissa tarkoitetut oikeussuojakeinot ovat perusteltuja,

1. jos 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetulla päätöksellä tai laiminlyönnillä tehdä kyseinen päätös rikotaan sellaisia ympäristönsuojelua koskevia säännöksiä, joilla perustetaan oikeuksia yksityisille ja joilla voi olla merkitystä päätöksenteolle, ja rikkomisella on vaikutuksia sellaisiin ympäristönsuojelua koskeviin seikkoihin, jotka kuuluvat yhdistyksen sääntöjen mukaan sen tavoittelemiin päämääriin.”

17. UVPG:n 2 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

”Ympäristövaikutusten arviointi on kiinteä osa hallintoviranomaisissa käytyjä menettelyjä, jotka koskevat päätöksentekoa hankkeiden hyväksyttävyydestä – –.”

18. UVPG:n 2 §:n 3 momentissa säädetään erityisesti seuraavaa:

”Tämän pykälän 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuja päätöksiä ovat

1. – – luvat, suunnitelman hyväksymistä koskevat päätökset ja muut viranomaispäätökset, jotka koskevat hankkeiden hyväksyttävyyttä ja jotka on tehty hallinnollisessa menettelyssä – –.”

19. Luonnonsuojelusta ja maiseman vaalimisesta annetun lain (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege – Bundesnaturschutzgesetz) 61 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1) – – lain mukaan oikeussuojakeinoja käyttämään oikeutettu yhdistys voi, vaikka sen oikeuksia ei ole loukattu, turvautua [VwGO:ssa] 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, – –"

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

20. Trianel Kohlekraftwerk Lünen (muu osapuoli kansallisessa tuomioistuimessa, jäljempänä Trianel) suunnittelee kivihiilivoimalaitoksen rakentamista ja toiminnan harjoittamista sillä Lünenissa Nordrhein-Westfalenissa. Hankkeesta on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi.

21. Enintään kahdeksan kilometrin päässä voimalaitoksen sijaintipaikasta on viisi kansallisessa laissa tarkoitettua suojelualuetta.

22. Bezirksregierung Arnsberg (Arnsbergin aluehallinto) toimitti 6.5.2008 Trianelille alustavan päätöksen ja hanketta koskevan osittaisluvan. Alustavassa päätöksessä todettiin, että ei ole olemassa hankkeen sijaintipaikkaa vastaan puhuvia oikeudellisia seikkoja.

23. Ympäristönsuojelujärjestö Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. (jäljempänä BUND) nosti 16.6.2008 kanteen Bezirksregierung Arnsbergia vastaan, jossa se vaatii alustavan päätöksen ja osittaisluvan kumoamista. BUND on UmwRG:n 3 §:n (jossa määritellään "kansallisen lainsäädännön – – vaatimukset", jotka ympäristönsuojelujärjestön on täytettävä YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan perusteella) mukaisesti oikeutettu ympäristönsuojelujärjestö.

24. BUND vetosi alustavan päätöksen ja osittaisluvan muodollisiin ja aineellisoikeudellisiin virheisiin ja väitti, että hankkeella rikotaan ympäristönsuojeluoikeudellisia suojelua ja ehkäisyä koskevia periaatteita sekä vesioikeudellisia ja luonnonsuojeluoikeudellisia säännöksiä.

25. Kansallinen tuomioistuin katsoi, ettei BUND:lla ollut kanneoikeutta, koska BUND ei väittänyt yksityisen subjektiivista oikeutta loukatun, mikä on Saksan lainsäädännön mukaan asiavaltuuden edellytyksenä. Kansallinen tuomioistuin kuitenkin tiedustelee, onko Saksan oikeuden vaatimus, jonka mukaan ympäristönsuojelujärjestön on vedottava yksityisen subjektiivisen oikeuden loukkaamiseen, unionin oikeuden ja erityisesti YVA-direktiivin 10 a artiklan mukainen.

26. Kansallinen tuomioistuin päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Edellytetäänkö [YVA-direktiivin], sellaisena kuin se on muutettuna [direktiivillä 2003/35], 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 [YVA-direktiivin], sellaisena kuin se on muutettuna [direktiivillä 2003/35], 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?"

27. BUND, Bezirksregierung Arnsberg, Trianel, Italian, Kreikan ja Saksan hallitukset sekä komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. BUND, Trianel, Saksan hallitus ja komissio esittivät suulliset lausumansa 10.6.2010 pidetyssä istunnossa.

Alustavat huomautukset

Kanne Saksaa vastaan

28. Komissio huomauttaa, että Saksaa vastaan Århusin yleissopimuksen valvontakomiteassa (Aarhus Convention Compliance Committee) vireillä oleva asia koskee pääosin samaa kysymystä kuin nyt esillä oleva asia.[9] Tämän asian käsittelyä on kuitenkin lykätty siihen asti, että nyt esillä olevaan ennakkoratkaisupyyntöön on annettu ratkaisu. Ehdotan näin ollen, ettei tähän kysymykseen tarvitse kiinnittää enempää huomiota.

Oikeudellinen tilanne Saksassa

29. Saksan hallituksen esittämät kirjalliset huomautukset ovat olleet hyödyllisiä ennakkoratkaisupyynnössä esiin tuotua problematiikkaa täsmennettäessä. VwGO:n 42 §:n 2 momenttiin sisältyy yleinen sääntö, joka koskee kanteen tutkittavaksi ottamista hallinnollisessa menettelyssä Saksassa. Tämän säännöksen perusteella hallintotoimea koskeva kanne voidaan ymmärtääkseni ottaa tutkittavaksi vain sillä edellytyksellä, että a) se perustuu lain säännökseen, jonka tarkoituksena on yksityisten oikeuksien suojaaminen, ja että b) kyseinen kantaja kuuluu sen suojan piiriin.

30. Saksan hallitus toteaa, että oikeussuoja hallintoasioissa perustuu näin ollen perustuslain 19 §:n 4 momentissa taattuun yksityisten

9 – Asiakirja-aineisto nro ACCCC/C/2008/31 on saatavilla osoitteessa: http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliance%20Committee/31TableGermany.htm.

oikeuksien suojaan. Tällaisessa menettelyssä tuomioistuin voi tarkastella tosiseikkoja viran puolesta, tutkia, että tosiasialliset edellytykset päätökselle täyttyvät, arvioida päätöksen lainmukaisuutta (esimerkiksi tarkastelemalla, onko suhteellisuusperiaatteen kaltaisia periaatteita noudatettu) ja tutkia, ettei päätöstä ole tehty ultra vires. Tuomioistuimen valvontatoimivalta ulottuu jopa kysymyksiin, joissa viranomaisilla on harkintavaltaa. Saksan hallitus väittää, että tässä menettelyssä on kysymys erityisen tiukasta tuomioistuinvalvonnasta. [10]

31. Saksan hallitus huomauttaa lisäksi, että Saksan tuomioistuinten käytössä olevat voimavarat ovat rajalliset. Edellytys, jonka mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa on yleensä rajoitettu koskemaan henkilöitä, joiden oikeuksia päätös koskee välittömästi, on näin ollen käytännön seurausta tehokkaan oikeussuojan edellyttämästä tiukasta tuomioistuinvalvonnasta. Kanneoikeuden antaminen tuomioistuimissa useammille kantajille ”tukkisi järjestelmän”. Tämä puolestaan vähentäisi tehokuutta, jolla Saksan tuomioistuimet pystyvät suojaamaan mahdollisten kantajien oikeuksia. Jos kanneoikeus annettaisiin laajemmalle ryhmälle kantajia, seurauksena voisi olla oikeussuojan heikentyminen silloin, kun yksityisten oikeuksia on loukattu.

32. Saksan hallitus huomauttaa myös, että hallintotoimen riitauttamisella tuomioistuimessa on lykkäävä vaikutus. Kanteiden määrän lisääntyminen tuomioistuimissa hidastaisi näin ollen merkittävästi hallinnollisia menettelyjä.

33. Saksan hallitus huomauttaa, että vaikka pääsääntönä on se, että kantajan täytyy väittää oikeuksiaan loukatun, UmwRG:n 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään oikeutettuja ympäristönsuojelujärjestöjä koskevasta poikkeuksesta. Nämä voivat saattaa asian tuomioistuimessa tutkittavaksi sillä edellytyksellä, että niissä säännöksissä, joiden rikkomiseen ne vetoavat, annetaan oikeuksia yksityisille. Tämän poikkeuksen johdosta ympäristönsuojelujärjestöt ovat näin ollen edullisemmassa asemassa kuin yksityiset kantajat.

34. On kiistatonta, ettei ympäristönsuojelu perustu Saksassa yksityisten etujen vaan

10 – BUND ja komissio kiistivät tämän väitteen suullisissa huomautuksissaan.

yleisen edun suojeluun.[11] Lähtökohtaisesti ympäristön suojelemiseksi annetuissa säännöksissä ei näin ollen välttämättä anneta oikeuksia yksityisille henkilöille.

35. Ympäristönsuojelujärjestöt eivät näin ollen voi käytännössä riitauttaa hallintotoimea tuomioistuimessa eivätkä Saksan tuomioistuimet tutkia tällaista asiaa sillä perusteella, että kyseisellä hallintotoimella loukataan ympäristönsuojelua koskevaa säännöstä. Ympäristönsuojelujärjestöt voivat nostaa kanteen ainoastaan silloin, kun he voivat vedota yksityisen subjektiiviseen oikeuteen, jota loukataan tai saatetaan loukata.

36. Tätä taustaa vasten tarkastelen seuraavaksi ensimmäistä kysymystä.

Ensimmäinen kysymys

37. Ensimmäisellä kysymyksellä kansallinen tuomioistuin tiedustelee, edellytetäänkö YVA-direktiivin 10 a artiklassa, että jäsenvaltiot sallivat sen, että ympäristönsuojelujärjestöt voivat saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi sillä perusteella, että hankkeen hyväksymisen kannalta merkityksellistä ympäristönsuojelua koskevaa säännöstä – myös sellaista säännöstä, joka palvelee ainoastaan yleistä etua eikä yksityisten henkilöiden oikeushyvien suojelua – on loukattu.

38. Saadaanko YVA-direktiivin sanamuodosta tukea tulkinnalle, jonka mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa voidaan kytkeä yksityisen subjektiivisiin oikeuksiin?

39. Komissio korostaa yhteyttä, joka on YVA-direktiivissä ympäristönsuojelun ja yksityisen henkilön terveyttä koskevan oikeuden suojelun välillä. Mielestäni tämä yhteys tulisi kuitenkin ymmärtää yleisesti. Tiettyjä ympäristölainsäädännön säännöksiä sovellettaessa mahdollisesti tehtyä virhettä koskevan kanteen nostamisen edellytyksenä olevan asiavaltuuden ei tulisi riippua siitä, voidaanko kyseisillä säännöksillä osoittaa olevan tietty yhteys ihmisten terveyteen.[12]

11 – Komissio mainitsi kirjallisissa huomautuksissaan useita artikkeleja, joissa käsitellään sitä, mitä seurauksia on ympäristönsuojelun tällaisesta toteuttamistavasta. Tämä aihe vaikuttaa ristiriitaiselta: ks. esim. F. Spieth ja M. Appel, *Umfang und Grenzen der Einklagbarkeit von UVP-Fehlern nach Umwelt-Rechtsbehelfsgezetz*, NuR, 2009, s. 312 ja H. J. Koch, *Die Verbandsklage im Umweltrecht*, NVwZ, 2007, s. 369. Ks. myös Ladeur, K.-H. ja Pelle, R., "Judicial Control of Administrative Procedural Mistakes in Germany: A Comparative European View of Environmental Impact Assessments", *The Europeanisation of administrative law*, toim. K.-H. Ladeur, Aldershot, 2002, ja siinä mainitut artikkelit.

12 – Tässä yhteydessä on viitattu asiaan C-142/05, Mickelsson ja Roos, tuomio 4.6.2009 (Kok., s. I-4273, 33 kohta) ja asiaan C-237/07, Janecek, tuomio 25.7.2008 (Kok., I-6221, 38 kohta), joissa yhteisöjen tuomioistuin käsitteli näitä molempia käsitteitä yhdessä. Nämä asiat eivät kuitenkaan koskeneet YVA-direktiiviä.

40. Ensinnäkään YVA-direktiivin 10 a artiklassa ei edellytetä tällaista yhteyttä. Toiseksi sekä SEUT 191 artiklassa [13] että direktiivissä 2003/35 ympäristönsuojelua pidetään sinällään tavoiteltavana, ihmisten terveyden suojelusta erillisenä päämääränä. [14] Näistä syistä mielestäni sillä, että ympäristön suojelemiseksi annettuja säännöksiä luettaisiin siten, että ne liittyvät erottamattomasti ihmisten terveyteen, rajoitettaisiin näiden säännösten soveltamisalaa tarpeettomasti ja kielletyllä tavalla.

41. Saksan hallitus väittää, ettei YVA-direktiivin 10 a artiklassa edellytetä jäsenvaltioiden muuttavan kansallisia järjestelmiään siten, että niiden olisi sallittava kanteen nostaminen yleisen edun nimissä (actio popularis), jolloin jokaisella olisi rajoittamaton oikeus riitauttaa hallintopäätös ympäristöä koskevilla perusteilla. Tämä pitää paikkansa. Nyt esillä olevassa asiassa on kuitenkin keskeistä se, onko YVA-direktiivin mukaista, että jäsenvaltio pitää voimassa asiavaltuutta koskevia menettelysääntöjä, joiden vuoksi *mikään taho* ei voi saattaa asiaa, joka koskee yksinomaan ympäristön suojelemiseksi annetun lainsäädännön rikkomista, tuomioistuimen käsiteltäväksi.

42. Århusin yleissopimuksessa kanteen nostamista yleisen edun nimissä koskee tämän yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappale, jota ei ole vielä saatettu osaksi unionin oikeutta. [15] Näin ollen unionin oikeus ei toistaiseksi velvoita jäsenvaltioita sallimaan kanteen nostamista yleisen edun nimissä.

43. YVA-direktiivin 10 a artiklan, joka lisättiin tähän direktiiviin direktiivin 2003/35 3 artiklan 7 kohdalla, tarkoituksena oli Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen saattaminen osaksi unionin oikeutta. Toisin kuin 9 artiklan 3 kappaleessa, tässä määräyksessä edellytetään ainoastaan, että sopimuspuolet sallivat sen, että eräillä ”yleisöön kuuluvill[a]” on mahdollisuus saattaa hallinnollisten päätösten, toimien tai laiminlyöntien laillisuus uudelleen tutkittavaksi. Tämä vaatimus toistetaan asianmukaisesti YVA-direktiivin 10 a artiklassa.

44. YVA-direktiivin 10 a artiklan ensimmäisessä kohdassa edellytetään, että

13 – Aiemmin EY 174 artikla.

14 – Århusin yleissopimusta valmisteltaessa Belgian valtuuskunta ehdotti erityisesti, että ympäristön ja ihmisten terveyden suojelun välillä olisi yhteys: ks. valmisteluasiakirja, joka koskee talous- ja sosiaalineuvoston työryhmän ensimmäistä istuntoa (CEP/AC.3/2, s. 2). Tämä osoittautui kuitenkin riidanalaiseksi (ks. toista istuntoa koskevat asiakirjat (CEP/A.C3/4, s. 2), vaikka kahdeksannessa istunnossa (CEP/AC.3/16, s. 2) alkutekijöissään ollut Århusin yleissopimus sisälsi sittemmin lopulliseksi muodostuvan 1 artiklan luonnoksen, jossa todetaan, että ”nykyiseen sukupolveen ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä – –”.

15 – Ks. asiassa C-240/09, Lesoochranárske Zoskupenie, antamani ratkaisuehdotuksen 76 kohta ja sitä seuraavat kohdat (vireillä unionin tuomioistuimessa).

jäsenvaltioiden on annettava asiavaltuus joko niille a) joiden etua asia riittävästi koskee, tai niille b) jotka ”väittävät oikeuksiensa heikentyvän”. Nämä vaihtoehdot ovat välttämättömiä Århusin yleissopimuksen allekirjoittajavaltioiden kansallisten oikeusjärjestyksien erilaisten asiavaltuutta koskevien edellytysten huomioon ottamiseksi. [16]

45. YVA-direktiivin 10 a artiklan kolmannessa kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on määriteltävä, mikä muodostaa ”riittävän edun” ja ”oikeuden heikentymisen”, jolloin tavoitteena on antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. Siinä todetaan seuraavaksi, että ympäristönsuojelujärjestöjen [17] edun katsotaan olevan tämän artiklan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla riittävä ja niillä katsotaan olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata tämän artiklan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

46. Tämä on ongelman ydinsisältö. Minkälaista ”oikeutta” ympäristönsuojelujärjestö voi väittää loukatun? Annetaanko 10 a artiklassa jäsenvaltioille vastaavasti mahdollisuus säätää, että oikeudet, joiden loukkaamiseen voidaan vedota, rajoittuvat tiettyyn oikeuksien alaryhmään (eli yksityisen subjektiivisiin oikeuksiin)?

47. Saksan hallitus väittää voivansa määritellä YVA-direktiivin 10 a artiklan kolmannen kohdan nojalla, että kantajana oleva valtioista riippumaton järjestö voi, samoin kuin yksityinen henkilö, vedota ainoastaan säännöksiin, joilla suojellaan yksityisten oikeushyviä. Tässä säännöksessä säädetään ainoastaan, että ympäristönsuojelujärjestöillä tulisi katsoa olevan vastaavia oikeuksia kuin yksityisillä henkilöillä (vaikka todellisuudessa niillä ei ole eikä voi olla). Siinä asetetaan näin ollen ympäristönsuojelujärjestöt tasavertaiseen asemaan yksityisten kanssa muuttamatta niiden oikeuksien luonnetta, joihin ympäristönsuojelujärjestöjen on vedottava saadakseen asiavaltuuden, tai rajoittamatta jäsenvaltioiden valtaa määritellä, millaisiin oikeuksiin voidaan vedota saatettaessa asia tuomioistuimessa tutkittavaksi. Siltä osin kuin ympäristönsuojelujärjestöt voivat vedota säännöksiin, joissa suojataan kolmansien oikeuksia eikä niiden omia oikeuksia, ympäristönsuojelujärjestöillä on laajempi oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa kuin yksityisillä henkilöillä.

16 – Ks. valmisteluasiakirja, joka koskee talous- ja sosiaalineuvoston työryhmän viidettä istuntoa (CEP/AC.3/10, s. 11), jossa ”yksi valtuuskunta vaati, että uudelleen tutkimista koskevan menettelyn tulisi perustua kunkin sopimusvaltion asiaa koskeviin perustuslain ja lain säännöksiin”. Oli yleisesti hyväksyttyä, että niillä, jotka osallistuivat varsinaiseen päätöksentekoon, tulisi olla mahdollisuus saattaa asia uudelleen tutkittavaksi, mutta ”jotkut valtuuskunnat esittivät, että tällaisten henkilöiden/järjestöjen olisi voitava väittää omia oikeuksiaan loukatun”. Tämä väite näyttäisi johtaneen siihen, että tekstiin on sisällytetty a ja b alakohta, joiden luonnos on ensimmäistä kertaa kahdeksannen istunnon valmisteluasiakirjoissa (mainittu edellä alaviitteessä 16, s. 9). Tällä välin ilmaisu ”omien oikeuksiensa heikentyvän” on muuttunut ilmaisuksi ”oikeuksiensa heikentyvän”.

17 – Jotka määritellään YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna. On kiistatonta, että BUND vastaa tätä määritelmää.

48. Komissio katsoo, että 10 a artiklassa säädetään ainoastaan, että ympäristönsuojelujärjestöt voivat nostaa kanteen oikeuden loukkaamisen perusteella. Se väittää, että tämän oikeuden olemassaolo on kansallisen oikeuden alaan kuuluva asia – vaikka tarve laajalle oikeudelle saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa on otettava asianmukaisesti huomioon.

49. Direktiivin 10 a artiklan sanamuoto (”väittävät oikeuksiensa heikentyvän”) vaikuttaa puolueettomalta. Siinä ei todeta, että kyseessä tulisi olla tietynlainen oikeus. Siinä ei myöskään todeta, että tietynlaista oikeutta tai kaikenlaisia oikeuksia pidettäisiin riittävinä asiavaltuuden saamiseksi. Siinä ei myöskään täsmennetä, minkälaisiin oikeuksiin jäsenvaltiot voivat sallia kantajan vedota.

50. Asiassa Djurgården [18] antamassani ratkaisuehdotuksessa katsoin, että YVA-direktiivin 10 a artiklassa annetaan ympäristönsuojelujärjestöille, jotka vastaavat tämän direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa olevaa määritelmää, automaattisesti asiavaltuus kansallisissa tuomioistuimissa. [19]

51. Kuten katsoin tässä ratkaisuehdotuksessa, [20] erityinen asema ja sitä vastaavat oikeudet, jotka Århusin yleissopimuksessa ja YVA-direktiivissä annetaan ympäristönsuojelujärjestöille, johtavat erityisen vahvan ja tehokkaan ympäristövahinkojen ehkäisemiseen pyrkivän koneiston syntymiseen. Ympäristönsuojelujärjestö on ilmaus kollektiivisista intresseistä ja sillä voi olla käytössään sellaista teknistä erityisosaamista, jota yksittäisellä henkilöllä ei välttämättä ole. Siltä osin kuin yksi ympäristönsuojelujärjestön nostama kanne voi korvata suuren määrän vastaavia kanteita, joita yksityiset henkilöt olisivat muutoin nostaneet, tämä voi johtaa oikeudenkäynnin virtaviivaistumiseen, kanteiden määrä vähentymiseen tuomioistuimissa ja niiden rajoitettujen resurssien, joiden puitteissa tuomioistuimet jakavat oikeutta ja suojaavat oikeuksia, käytön tehostumiseen.

52. Ratkaiseva asema, joka ympäristönsuojelujärjestöille on annettu, tasapainottaa päätöstä olla ottamatta käyttöön ympäristönsuojeluasioissa pakollista yleisen edun nimissä nostettavaa kannetta. Ympäristönsuojelujärjestöjen osallistuminen päätöksenteon eri vaiheisiin hallinnollisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa vahvistaa lisäksi julkisten elinten tekemien päätösten

18 – Asia C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, tuomio 15.10.2009 (Kok., s. I-9967).

19 – Ratkaisuehdotukseni 42–45 kohta.

20 – Ibidem, 59–65 kohta.

tasoa ja legitimiteettiä sekä tehostaa ympäristövahinkojen ehkäisemiseen tarkoitettuja menettelyjä. [21]

53. Mielestäni on sitäkin tarpeellisempaa, että ympäristönsuojelujärjestöille annetaan oikeus riitauttaa hanketta puoltava hallintopäätös, jos – kuten Saksassa vaikuttaa olevan asianlaita – hankkeen johtajat, jotka voivat väittää, että heidän oikeuksiaan on loukattu, voivat (oletettavasti) aina riitauttaa vastaavan *kielteisen* päätöksen.

54. Asiassa Djurgården päättelin, että ympäristönsuojelujärjestöllä (YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan käsite määritellään kansallisessa lainsäädännössä) on automaattisesti oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa, erityisesti siksi, että 10 a artiklassa säädetään nimenomaisesti, että tällaisilla valtioista riippumattomilla järjestöillä katsotaan olevan ”oikeuksia, joita on mahdollista loukata”, tai että niiden ”edun katsotaan olevan riittävä”. Mielestäni tämä osoittaa selvästi, että ympäristönsuojelujärjestöt ovat ainutlaatuisessa etu-oikeutetussa asemassa.

55. Totesin myös, että se, että oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa annetaan ”kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti”, ei nähdäkseni anna jäsenvaltioille ylimääräisiä mahdollisuuksia säännöksen täytäntöönpanossa. Tällä maininnalla korostetaan mielestäni pikemminkin sitä, että säännöksiä oikeudesta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa sovelletaan kunkin jäsenvaltion prosessuaalisten säännösten mukaisesti. [22]

56. Yhteisöjen tuomioistuin ratkaisi tässä asiassa antamansa tuomion suppeammilla perusteilla.

57. Asiassa Djurgården ei ollut nimenomaisesti kysymys siitä, voivatko jäsenvaltiot rajoittaa sitä, *millaisiin* oikeuksiin ympäristönsuojelujärjestöt voivat vedota. Saattaa olla,

21 – Tätä käsitellään tätä oikeudenalaa koskevassa oikeuskirjallisuudessa: ks. esim. Ryall, A., EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State Discretion, 19 *Journal of Environmental Law*, osa 2, 2007, s. 247, jossa arvostellaan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-216/05, komissio v. Irlanti, tuomio 9.11.2006 (Kok., s. I-10787) antamaa tuomiota, koska siinä ei oteta huomioon niitä kumulatiivisia vaikutuksia, joita todennäköisesti aiheutuu ympäristönsuojelujärjestöjen osallistumismaksujen kantamisesta. Sitä heijastavat myös Århusin yleissopimuksen soveltamisohje (s. 31), Århusin yleissopimuksen valmisteluasiakirjat (joista mainittakoon seuraavat kaksi esimerkkiä: yleissopimuksen luonnos (CEP/AC.3/R.1, s. 2) ja Århusissa tehty päätös (ECE/CEP/43/Add.1/Rev.1)) ja direktiivin 2003/35 valmisteluasiakirjat (ks. tältä osin esimerkiksi komissio ehdotus (KOM(2000) 839 lopullinen, s. 2), vaikka alueiden komitea huomautti tätä direktiiviä koskevan keskustelun aikana, että ympäristönsuojelualan etu- ja painostusryhmät voivat saada mahdollisuuden lykätä välttämättömien hankkeiden täytäntöönpanoa (EYVL C 357, s. 15). YK:n talous- ja sosiaalineuvosto otti Århusin yleissopimusta valmisteltaessa huomioon useiden ympäristöasioiden piirissä toimivien järjestöjen esittämät näkökohdat (ks. esim. ensimmäistä istuntoa koskeva pöytäkirja (CEP/AC.3/2 s. 1), jossa näitä järjestöjä kehutaan päätöslauselmassa ”niiden aktiivisesta ja rakentavasta osallistumisesta yleissopimuksen kehittämiseen”. Tämän perusteella voidaan päätellä, että Århusin yleissopimuksen laatijat katsoivat, että ympäristönsuojelujärjestöjen esittämät näkökohdat olivat arvokkaita valmisteluprosessin aikana ja ovat myös sen jälkeen.

22 – Tämä tarkoittaa sitä, että sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä ja ympäristönsuojelujärjestöjä koskevat kansalliseen prosessioikeuteen sisältyvät säännökset kansallisten tuomioistuinten toimivallasta, määräajoista, oikeudenkäyntikelpoisuudesta ja niin edelleen.

että yhteisöjen tuomioistuimen käyttämät ilmaisut eivät ole tämän vuoksi täysin selkeitä nyt käsiteltävänä olevan kysymyksen osalta. Yhteisöjen tuomioistuin nimittäin totesi, että ”niillä henkilöillä, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, ja joilla on riittävä intressi asiassa tai, jos kansallisessa lainsäädännössä tätä edellytetään, jotka väittävät, että jollakin direktiivissä 85/337 tarkoitetuista hankkeista loukataan niiden oikeuksia, on oltava oikeus muutoksenhakuun” (34 kohta) ja että ”niiden, joiden oikeuksia [tällaisella] hankkeella loukataan – kuten ympäristönsuojeluyhdistykset –, on voitava saattaa asia toimivaltaisten tuomioistuinten käsiteltäväksi” (45 kohta). Se totesi tuomion 44 kohdassa, että ”näistä [valtiosta riippumattomista] järjestöistä niillä, jotka täyttävät kansallisessa oikeudessa mahdollisesti asetetut vaatimukset, katsotaan olevan joko riittävä intressi asiassa tai jokin sellainen oikeus, jota tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvalla hankkeella voidaan loukata”, ja että ”niiden, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, ja joilla on riittävä intressi riitauttaa hanke tai joiden oikeuksia toimenpiteellä voidaan loukata, on voitava hakea muutosta päätökseen, jolla hankkeelle on myönnetty lupa” (48 kohta).

58. Unionin tuomioistuimella on mahdollisuus selventää nyt esillä olevassa asiassa epäselvää tilannetta, joka vallitsee asiassa Djurgården annetun tuomion jälkeen.

59. YVA-direktiivin 10 a artiklassa todetaan, että ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että – – siihen yleisöön kuuluville, jota asia koskee, – – jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään, – – on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa – – päätösten – – laillisuus uudelleen tutkittavaksi – –”.

60. Yksityisen henkilön osalta tämä tarkoittaa sitä, että hänen on voitava väittää tietyn hankkeen loukkaavan tai saattavan loukata hänen oikeuksiaan.

61. Jos samaa periaatetta sovelletaan ympäristönsuojelujärjestöihin, ne asetetaan joko täysin samaan asemaan yksityisten kanssa (jos kyseeseen tulevat ainoastaan niiden omat oikeudet) tai niille annetaan mahdollisuus asettua yksityisten henkilöiden tilalle (jos niiden asiavaltuus riippuu siitä, että toisille kuuluvia oikeuksia loukataan tai uhataan loukata). Mielestäni näyttää kuitenkin siltä, että ympäristönsuojelujärjestöille on ollut tarkoitus antaa tätä laajempi asiavaltuus.

62. Direktiivin 10 a artiklan asianmukainen tulkinta selkiytyy, kun tarkastellaan sen kolmatta kohtaa.

63. Tätä kohtaa sovelletaan ympäristönsuojelujärjestöihin erotuksetta järjestelmissä, joissa asiavaltuus perustuu ensimmäisen

kohdan a alakohtaan, ja niissä, joissa asiavaltuus perustuu b alakohtaan.

64. Ympäristönsuojelujärjestöille ei anneta tässä kohdassa mitään oikeuksia tai etuja, vaan katsotaan, että jos ne täyttävät kaikki kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, ne väistämättä täyttävät myös vaatimuksen, jonka mukaan niillä on oltava riittävä intressi tai sellaisia oikeuksia, joita on mahdollista loukata.

65. Näin ollen kaikilla ympäristönsuojelujärjestöillä katsotaan olevan a alakohdan osalta riittävä intressi saattaa asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman ja puolueettoman elimen tutkittavaksi. Niiden ei tarvitse mitenkään osoittaa, että niillä on tällainen intressi, vaan niitä on kohdeltava niin kuin ne olisivat sen osoittaneet. Niillä on näin ollen asiavaltuus kaikkien YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuuden riitauttamiseksi.

66. Tämän täyty päteä myös b alakohdan osalta. Ympäristönsuojelujärjestöllä täytyy olla sama rajoittamaton oikeus saattaa asia tutkittavaksi riippumatta siitä, mitä perustetta jäsenvaltiossa sovelletaan. Jos näin ei olisi, jäsenvaltioilla, jotka soveltavat b alakohtaa, olisi enemmän mahdollisuuksia evätä asiavaltuus ympäristöjärjestöiltä kuin niillä, jotka soveltavat a alakohtaa, mikä aiheuttaisi huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä oikeudessa saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa. YVA-direktiivin tehokkuus toimenpiteenä, jolla pyritään turvaamaan sellaisten hankkeiden asianmukainen valvonta, joilla voi olla huomattavia ympäristövaikutuksia, heikentyisi, ja eroavaisuudet voisivat vaikuttaa huomattavasti hankkeiden sijoituspaikkaan varsinkin rajaseuduilla.

67. Mielestäni oikea tulkinta on näin ollen se, että niissä jäsenvaltioissa, joissa sovelletaan 10 a artiklan ensimmäisen kohdan b alakohtaa, tämän artiklan kolmannen kohdan perusteella kyseisen jäsenvaltion on varmistettava, että ympäristönsuojelujärjestöt *voivat* ”väittää oikeuksiensa heikentyvän” ja että kansallisessa järjestelmässä tunnustetaan näin ollen se, että niillä on ”oikeuksia”, joita on mahdollista loukata, vaikka nämä oikeudet olisivat fiktiivisiä kansallisessa oikeusjärjestelmässä, jossa muutoin tunnustettaisiin ainoastaan yksityisten subjektiivisten oikeuksien loukkaukset.

68. Näin ollen sellainen kansallinen oikeussääntö, jonka mukaan ympäristönsuojelujärjestön, joka haluaa riitauttaa päätöksen, jolla voi olla ympäristövaikutuksia, täytyy voida väittää yksityistä subjektiivista oikeutta loukatun asiavaltuuden saadakseen, ei ole YVA-direktiivin 10 a artiklan mukainen.

69. Voidaan tosin väittää, että 10 a artiklan kolmannen kohdan ensimmäisessä virkkeessä sallitaan jäsenvaltioiden määritellä, mikä ”muodostaa riittävän edun ja oikeuden heikentymisen” kansallisen lainsäädännön

vaatimusten mukaisesti. Sallitaanko tässä säännöksessä nimenomaisesti se, että jäsenvaltiot voivat soveltaa omia määritelmiään?

70. Niiden mahdollisuudelle tehdä näin on mielestäni (myös nimenomaisesti) asetettu merkittävä rajoitus. Tämän saman virkkeen perusteella on selvää, että jäsenvaltioiden on laadittava tällaiset määritelmät ”tavoitteenaan antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus”. Tavoitteena olevalla ”laajalla muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudella” asetetaan ne rajat, joiden puitteissa jäsenvaltion lainsäätäjä voi käyttää harkintavaltaansa.

72. Jos Saksan hallitus olisi oikeassa, ympäristönsuojelujärjestön asiavaltuus kanteen nostamiseen riippuisi osittain sattumasta. Kuvitellaan kaksi järveä, joiden alueella kasvikunta ja eläinkunta ovat varsin samankaltaiset. Ensimmäinen sijaitsee erämaassa, paikallisviranomaisen (joka käsittelee myös kaavoitusta koskevat asiat) yleisessä valvonnassa olevan suuren maa-alueen kaukaisessa nurkassa. Lähistöllä ei asu yhtäkään ihmistä. Toisen lähellä on muutamia taloja. Saksan hallituksen tulkinnan mukaan ympäristönsuojelujärjestöllä voisi olla asiavaltuus riitauttaa lupapäätös, joka koskee toisen – mutta ei ensimmäisen – järven viereen suunniteltua rakennushanketta (jos se väittäisi, että talonomistajien oikeuksia loukataan tai saatetaan loukata). Tämä ei varmastikaan ole YVA-direktiivin tarkoituksena. Oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa ei voi riippua ulkoisista tekijöistä, kuten hankkeen, jonka ympäristönsuojelujärjestö pelkää voivan vahingoittaa ympäristöä, täsmällisestä sijainnista.

71. Oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa laajentaminen on yksi Århusin yleissopimuksen nimenomaisista tavoitteista. Sen johdanto-osan 18 perustelukappaleessa todetaan nimenomaisesti, että ”yleisöllä, mukaan lukien järjestöt, [tulisi olla] käytettävissään tehokkaita oikeudellisia menettelyjä oikeutettujen etujensa turvaamiseksi ja lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi”. Direktiivin 2003/35 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa viitataan puolestaan ”päätöksenteon vastuullisuu[den lisäämiseen]”, ja todetaan, että ”sen vuoksi olisi lisättävä yleisön osallistumista, mukaan lukien yhdistykset, järjestöt ja ryhmät, erityisesti valtioista riippumattomat järjestöt, jotka edistävät ympäristönsuojelua” (neljäs perustelukappale).

Tehokkuus

73. Trianel korostaa huomautuksissaan, että ”laaja” oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa ei ole sama asia kuin ”rajoittamaton” oikeus, ja väittää, ettei ympäristönsuojelujärjestöillä tulisi olla YVA-direktiivin 10 a artiklan nojalla automaattisesti asiavaltuutta. Saksan hallitus myös väittää, ettei

unionin oikeudessa edellytetä, että ympäristönsuojelujärjestöillä tulisi olla rajoittamaton oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa. Komissio hyväksyy sen, ettei Århusin yleissopimuksessa oikeuteta ympäristönsuojelujärjestöjä ohittamaan kansallisen lainsäädännön mukaisia asian tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä: vaikka ympäristönsuojelujärjestö voi väittää oikeutta loukatun, tällaisen oikeuden on ensiksi oltava olemassa, jotta sitä voitaisiin loukata. Komissio vetoaa sitten kuitenkin tehokkuusperiaatteeseen ja katsoo, että käsitettä ”oikeuksien heikentyminen” on tulkittava laajasti.

74. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin ei katsoisi, että YVA-direktiivin 10 a artiklan sanamuodon ja tarkoituksen perusteella ympäristönsuojelujärjestöille olisi annettava automaattisesti asiavaltuus, on tarpeen tarkastella kysymystä lyhyesti tehokkuusperiaatteen kannalta ottaen huomioon, että direktiivillä 2003/35 YVA-direktiiviin tehtyjen muutosten tarkoituksena oli muun muassa antaa laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa.

75. Saksan hallitus väittää, ettei ole tehokkuusperiaatteen vastaista asettaa yksityisen subjektiivisen oikeuden olemassaoloa asiavaltuuden edellytykseksi.

76. Suullisessa käsittelyssä kävi selväksi, että Saksassa on voimassa hyvin erilaisia ympäristösäännöksiä, joista kaikki eivät ole helposti yhdistettävissä yksityisten subjektiivisten oikeuksien suojelemiseen. Kuten komissio huomauttaa asianmukaisesti, unionin tuomioistuin on tulkinnut YVA-direktiiviä eri yhteyksissä laajasti. [23] Tässä tilanteessa näyttää mielestäni siltä, ettei ole YVA-direktiivin tehokkaan tulkinnan mukaista sulkea pois kaikkia sellaisiin ympäristösäännöksiin, joissa ei myös anneta yksityisille subjektiivisia oikeuksia, perustuvia kanteita.

77. Saksan hallitus on todennut, että menettelyssä, jossa asia saatetaan tuomioistuimessa tutkittavaksi, on kysymys huolellisesta ja yksityiskohtaisesta hallintopäätösten valvonnasta, ja sillä turvataan yksityisten henkilöiden oikeuksien suojan korkea taso. [24] Kuten Ferrarista, jonka ovet ovat lukossa, tällaisesta perusteellisesta muutoksenhakumenettelystä ei kuitenkaan ole käytännössä hyötyä, jos tietyt kanteet on suljettu täysin sen ulkopuolelle. Ymmärtääkseni silloin, kun kyse ei ole yksityisen subjektiivisen oikeuden loukkauksesta, ei yksityisellä henkilöllä eikä ympäristönsuojelujärjestöllä ole asiavaltuutta kanteen nostamiseen. Kukaan ei voi nostaa kannetta ympäristön nimissä. Joissakin olosuhteissa – esimerkiksi silloin, kun YVA-direktiivin liitteessä I mainittu hanke (johon sovelletaan näin ollen sen 4 artiklan 1 kohdassa

23 – Asia C-72/95, Kraaijeveld, tuomio 24.10.1996 (Kok., s. I-5403, 31 kohta); asia C-435/97, WWF, tuomio 16.9.1999 (Kok., s. I-5613, 40 kohta); asia C-474/99, komissio v. Espanja, tuomio 13.6.2002 (Kok., s. I-5293, 46 kohta) ja asia C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA, tuomio 25.7.2008 (Kok., s. I-6097, 28 kohta).

24 – Ks. edellä 30 kohta.

tarkoitettua pakollista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä) sijaitsee koskemattomalla alueella kaukana ihmisasutuksesta – tehokkaan osallistumisen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja YVA-direktiivin täytäntöönpanon tehokkaan valvonnan vuoksi on kuitenkin tärkeää, että ympäristönsuojelujärjestöillä on asiavaltuus saattaa asia tuomioistuimessa tutkittavaksi.

78. Saksan hallitus väittää, että nykyistä erittäin perusteellista tuomioistuinvalvontaa olisi heikennettävä, jos asiavaltuutta koskevia vaatimuksia helpotetaan, jotta hallinnolliset tuomioistuimet eivät ruuhkautuisi. Tämä johtaisi sen mielestä YVA-direktiivin entistä heikompaan ja tehottomampaan täytäntöönpanoon.

79. Loogisesti ajateltuna tämä ei ratkaise sitä, että tällä hetkellä Saksan tuomioistuimissa ei voida nostaa lainkaan kanteita (koska yhdelläkään kantajalla ei ole asiavaltuutta) tietyissä tilanteissa, jotka kuitenkin kuuluvat YVA-direktiivin soveltamisalaan ja joissa 10 a artiklan mukaisesti on (näin ollen) oltava mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimessa uudelleen tutkittavaksi. Totean lisäksi, että edellä esittämistäni syistä [25] kanneoikeuden antaminen ympäristönsuojelujärjestöille saattaa todellisuudessa johtaa tuomioistuinten rajoitettujen resurssien tehokkaampaan ja edullisempaan käyttöön.

80. Suullisessa käsittelyssä BUND väitti, että todellisuudessa ympäristönsuojelujärjestöt nostavat ainoastaan 0,1 prosenttia ympäristönsuojelua koskevista kanteista. Jos tämä on totta, on epätodennäköistä, että asiavaltuutta koskevien vaatimusten vähäinen helpottaminen johtaisi kantajien kokonaismäärän liian suureen kasvuun. Lisäksi oletettavasti haitanteoksi katsottavat tai aiheettomat kanteet, vaikka ne olisi otettava tutkittavaksi, voidaan hylätä perusteettomina. Näin ollen mielestäni väitettä, jonka mukaan työmäärä [26] kasvaisi huomattavasti, ei voida pitää vakuuttavana perusteluna sille, että nykyisessä järjestelmässä oleva huomattava puute voitaisiin jättää korjaamatta.

Yhdenmukainen tulkinta

81. Saksan hallitus katsoo, että tässä asiassa on kysymys siitä, missä määrin unionin oikeus voi rajoittaa sitä, kuinka Saksan oikeusjärjestelmässä tulkitaan asiavaltuutta.

82. On kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että edes jäsenvaltion perustuslain säännökset

25 – Ks. em. asiassa Djurgården antamani ratkaisuehdotuksen 51 kohta ja edellä 62 kohta.

26 – Tämä Saksan hallituksen esittämä väite on mainittu edellä 31 kohdassa.

eivät voi estää unionin oikeuden soveltamista (varsinkaan asettamalla sen soveltamisen ehdottomaksi edellytykseksi sen, että kantaja voi vedota omaan oikeuteensa). Näin ollen jos YVA-direktiivin 10 a artiklassa edellytetään, että ilmaisua ”väittävät oikeuksiensa heikentyvän” on tulkittava tietyllä tavalla, silloin Saksan oikeusjärjestyksessä on kunnioitettava tätä vaatimusta. [27]

83. Trianel katsoo, että BUND:n esittämä 10 a artiklan tulkinta merkitsisi sitä, että Saksan olisi luovuttava subjektiivisiin oikeuksiin perustuvasta asiavaltuuden kriteeristä. Mielestäni ei ole lainkaan selvää, että tilanne olisi välttämättä tämä.

84. Käsittääkseni Saksan tuomioistuin voisi tulkita kansallista lainsäädäntöä YVA-direktiivin 10 a artiklan vaatimusten mukaisesti siten, että ympäristönsuojelujärjestöjen sallittaisiin nostaa kanne ympäristöä koskevien oikeuksien, joiden katsottaisiin olevan yksityisten oikeuksia, loukkaamisen perusteella. [28] On selvää, että Saksan on noudatettava YVA-direktiivin, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/35, mukaisia velvoitteitaan. Miten se toteuttaa tämän, on kansalliselle lainsäätäjälle ja kansallisille tuomioistuimille kuuluva tehtävä.

Johtopäätös ensimmäisen kysymyksen osalta

85. Edellä esitetyn perusteella katson, että YVA-direktiivin 10 a artiklassa edellytetään, että ympäristönsuojelujärjestöt, 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 henkilöiden oikeushyvien suojelua.

Toinen kysymys

86. Koska olen ehdottanut, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava varauksetta myöntävästi, toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata. Totean vain lisäksi, että YVA-direktiivin 10 a artiklan säännöksiä sovelletaan vain asioihin, jotka kuuluvat tämän direktiivin asialliseen soveltamisalaan.

27 – Ks. viimeksi yhdenmukaista tulkintaa koskevan velvoitteen yleisemmän tarkastelun osalta asia C-555/07, Kücükdeveci, tuomio 19.1.2010 (Kok., s. I-365, 44 kohta ja sitä seuraavat kohdat oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 – Ks. yhdistetyt asiat C-397/01-C-403/01, Pfeiffer ym., tuomio 5.10.2004 (Kok., s. I-8835, 113–119 kohta), joissa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kansallisen tuomioistuimen on käytettävä kaikkia mahdollisia keinoja soveltaakseen kansallista lainsäädäntöä yhdenmukaisesti direktiivin vaatimusten kanssa.

Kolmas kysymys

87. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään, onko ympäristönsuojelujärjestöillä välittömästi YVA-direktiivin perusteella kansallisen oikeuden säännöksiä laajempi oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Toisin sanoen jos (BUND:n kaltaisilla) ympäristönsuojelujärjestöillä ei ole kansallisten lainkäyttöä koskevien säännösten perusteella asiavaltuutta saattaa asiaa tuomioistuimessa tutkittavaksi, onko niillä oikeus vedota suoraan 10 a artiklan säännöksiin?

88. Unionin tuomioistuin on useasti todennut, että kun direktiivin säännökset ovat sisällöltään riittävän selkeitä, täsmällisiä ja ehdottomia, yksityiset voivat kansallisissa tuomioistuimissa vedota niihin jäsenvaltiota vastaan, jos jäsenvaltio ei ole saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä määräajassa (tai jos direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä virheellisesti). [29] Unionin tuomioistuin on katsonut, että direktiivin säännös on riittävän ”täsmällinen”, ”jos siinä säädetään sanamuodoltaan yksiselitteisestä velvoitteesta”. [30]

89. YVA-direktiivin 10 a artikla on varmasti riittävän selkeä ja täsmällinen siten, että sillä on välitön oikeusvaikutus. Onko se kuitenkaan riittävän ehdoton?

90. Unionin tuomioistuin on katsonut, että direktiivin säännös on riittävän ”ehdoton”, mikäli ”siinä säädetään velvollisuus, johon ei ole liitetty mitään ehtoja ja jonka täytäntöönpano tai vaikutukset eivät riipu sen enempää unionin toimielinten kuin jäsenvaltioidenkaan antamista säädöksistä tai tekemistä päätöksistä”. [31]

91. Nyt esillä olevassa asiassa on mahdollisesti epäselvyyttä kolmen seikan osalta. Ensinnäkin 10 a artiklassa viitataan ympäristönsuojelujärjestöihin, sellaisina kuin ne on määritelty 1 artiklan 2 kohdassa, jolloin jäsenvaltioiden tehtävänä on määritellä, mitkä ympäristönsuojelujärjestöt kuuluvat muun muassa 10 a artiklan soveltamisalaan. Toiseksi 10 a artiklan kolmannessa kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on määriteltävä, mikä muodostaa riittävän edun ja oikeuden heikentymisen. Kolmanneksi 10 a artiklassa säädetään kahdesta eri järjestelmästä, joiden mukaisesti asiavaltuus voidaan myöntää, jolloin jäsenvaltioiden on jälleen päätettävä, mitä järjestelmää kyseisessä jäsenvaltiossa sovelletaan. Onko mikään näistä seikoista esteenä sille, että 10 a artiklaa voidaan pitää riittävän ehdottomana välittömän oikeusvaikutuksen kriteerien täyttämiseksi?

92. Ensimmäisen kohdan osalta unionin tuomioistuin on jo katsonut, että säännöksellä voi olla välitön oikeusvaikutus silloin, kun jäsenvaltio on pannut direktiivin täytäntöön

29 – Ks edellä alaviitteessä 28 mainitut yhdistetyt asiat Pfeiffer ym., tuomion 103 kohta.

30 – Ks. viimeksi asia C-194/08, Gassmayr, tuomio 1.7.2010 (Kok., s. I-6281, 44 ja 45 kohta).

31 – Edellä alaviitteessä 30 mainittu asia Gassmayr, tuomion 45 kohta.

osittain. [32] Se, että Saksa on jo määritellyt ne kriteerit, jotka valtioista riippumattoman järjestön on täytettävä 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti saadakseen YVA-direktiivin mukaisesti oikeutetun ympäristönsuojelujärjestön aseman, merkitsee sitä, että ”ympäristönsuojelujärjestöt” on määritelty ehdottomasti. Valtiosta riippumaton järjestö, joka täyttää nämä vaatimukset (kuten BUND), voi näin ollen vedota 10 a artiklan säännöksiin.

93. Toisen kohdan osalta katson edellä esittämistäni syistä, että 10 a artiklan kolmannessa kohdassa annetaan automaattisesti asiavaltuus ympäristönsuojelujärjestöille. Jäsenvaltioiden mahdollisuutta määritellä, mitä pidetään riittävänä etuna tai oikeuksien loukkaamisena, on vastaavasti rajoitettu. Tällaisilla määritelmillä ei ole 10 a artiklan kolmannen kohdan johdosta merkitystä ympäristönsuojelujärjestöjen kannalta. Ympäristönsuojelujärjestöt voivat näin ollen vedota 10 a artiklan välittömään oikeusvaikutukseen, vaikka kyseinen jäsenvaltio olisi määritellyt ”oikeuksien heikentymisen” siten, että yksityiset eivät voi näin tehdä.

94. Lopuksi kolmannen kohdan – sen, että 10 a artiklassa on kaksi vaihtoehtoista järjestelmää – osalta unionin tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Gassmayr antamassaan tuomiossa että ”unionin oikeuden säännös on ehdoton, mikäli siinä säädetään velvollisuus, johon ei ole liitetty mitään ehtoja ja jonka täytäntöönpano tai vaikutukset eivät riipu sen enempää unionin toimielinten kuin jäsenvaltioidenkaan antamista säädöksistä tai tekemistä päätöksistä”. [33] Nykyisessä tilanteessa jokaisen jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä on jo toteutettu toinen niistä vaihtoehdoista, joista säädetään a ja b alakohdassa. Jäsenvaltioiden ei ole pakko toteuttaa mitään tiettyä toimenpidettä. Kahden erilaisen vaihtoehdon olemassaolo ei myöskään merkitse sitä, että säännöstä olisi pidettävä ehdollisena. [34] Kuten esikuvanaan oleva Århusin yleissopimuksen määräys (9 artiklan 2 kohta), 10 a artikla on muotoiltu tällä tavalla juuri sen vuoksi, että siinä voitaisiin esittää kaksi erilaista järjestelmää, joiden mukaisesti asiavaltuutta yleensä arvioidaan Euroopan unionin jäsenvaltioissa (ja Århusin yleissopimuksen allekirjoittajavaltioissa). Sitä ei tulisi yksin tästä syystä pitää ehdollisena säännöksenä, vaan pikemminkin ehdottomana.

32 – Asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä on ainakin asiasta 14/83, Von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984 (Kok., s. I-1891, 27 kohta) lähtien, ja sen voidaan katsoa olevan osa ”virheellistä täytäntöönpanoa” koskevaa laajempaa kriteeriä, johon on viimeksi viitattu asiassa C-243/09, Fuß, tuomio 14.10.2010 (Kok., s. I-9849, 56 kohta).

33 – Mainittu edellä alaviitteessä 30, tuomion 45 kohta.

34 – Tältä osin voidaan viitata yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ulkosuhteiden alalla, esim. asiaan C-438/00, Deutscher Handballbund, tuomio 8.5.2003 (Kok., s. I-4135, 29 kohta) ja asiaan C-265/03, Simutenkov, tuomio 12.4.2005 (Kok., s. I-2579, 24 ja 25 kohta).

Ratkaisuehdotus

95. Ehdotan siis, että unionin tuomioistuin vastaa Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalenin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

”1) Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepanooikeuden osalta 26.5.2003 annetulla direktiivillä 2003/35/EY, 10 a artiklassa edellytetään, että ympäristönsuojelujärjestöt, jotka vaativat oikeutta saattaa asia käsiteltäväksi sellaisen jäsenvaltion tuomioistuimissa, jonka hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä edellytetään vetoamista oikeuksien loukkaamiseen, voivat vedota kaikkien hankkeen hyväksymisen kannalta merkityksellisten ympäristösäännösten rikkomiseen, myös sellaisten säännösten rikkomiseen, jotka palvelevat ainoastaan yleistä etua mutta eivät myös yksityisten henkilöiden oikeushyvien suojelua.

2) Jos direktiivin 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/35/EY, 10 a artiklaa ei ole saatettu asianmukaisesti voimaan kansallisessa lainsäädännössä, ympäristönsuojelujärjestöillä on oikeus vedota suoraan kyseiseen säännökseen.”