Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu yhdeksäs jaosto)

12 päivänä marraskuuta 2025 *

Ympäristö – Kehyksestä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi annettu asetus (EU) 2022/2577 – Sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö – Asetuksen (EY) N:o 1367/2006 10 artiklan 1 kohta – Pyynnön hylkääminen – SEUT 122 artiklan 1 kohdan nojalla annettu toimi – Toimi, joka ei voi olla sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön kohteena – Asetuksen N:o 1367/2006 2 artiklan 1 kohdan g alakohta – Hallintotoimen käsite – Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappale – Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappale – ”Lainsäädäntövallan käyttämisen” yhteydessä hyväksytty säädös

Asiassa T-535/23,

CEE Bankwatch Network z.s., kotipaikka Praha (Tšekki), ja

Ökobüro – Allianz der Umweltbewegung, kotipaikka Wien (Itävalta),

edustajanaan asianajaja M. Metzler,

kantajina,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään R. Boucquey, A. Maceroni ja L. Vétillard,

vastaajana,

jota tukee

Euroopan komissio, asiamiehinään C. Hermes, G. Gattinara, B. De Meester ja C. Valero,

väliintulijana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu yhdeksäs jaosto),

toimien päätösneuvottelussa kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja L. Truchot sekä tuomarit H. Kanninen, M. Sampol Pucurull (esittelevä tuomari), T. Perišin ja H. Cassagnabère,

kirjaaja: V. Di Bucci,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa esitetyn, erityisesti 18.11.2024 toteutetun prosessinjohtotoimen sekä komission 9.12.2024 ja kantajien 10.12.2024 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon jättämät vastaukset,

ottaen huomioon, etteivät asianosaiset ole esittäneet istunnon järjestämistä koskevaa pyyntöä kolmen viikon kuluessa siitä, kun asian käsittelyn kirjallisen vaiheen päättymisestä ilmoitettiin, ja päätettyään unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 106 artiklan 3 kohdan mukaisesti ratkaista kanteen ilman asian käsittelyn suullista vaihetta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Kantajat CEE Bankwatch Network z.s. ja Ökobüro – Allianz der Umweltbewegung vaativat SEUT 263 artiklaan perustuvalla kanteellaan unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan Euroopan unionin neuvoston 13.6.2023 tekemän päätöksen (jäljempänä riidanalainen päätös), jossa jätettiin tutkimatta ja toissijaisesti hylättiin perusteettomana kehyksestä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi 22.12.2022 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2022/2577 (EUVL 2022, L 335, s. 36) sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö, jonka kantajat olivat tehneet 20.2.2023 tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1367/2006 (EUVL 2006, L 264, s. 13), sellaisena kuin se on muutettuna 6.10.2021 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2021/1767 (EUVL 2021, L 356, s. 1; jäljempänä Århus-asetus), 10 artiklan 1 kohdan nojalla.

Asian tausta

2 Tšekkiin sijoittautunut CEE Bankwatch Network ja Itävaltaan sijoittautunut Ökobüro – Allianz der Umweltbewegung ovat ympäristönsuojelua edistäviä voittoa tavoittelemattomia yhdistyksiä.

3 Venäjän federaation Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan seurauksena Venäjältä tulevissa kaasutoimituksissa tapahtui vuonna 2022 äkillinen ja merkittävä katkos, mikä on osoittanut tarpeen luopua venäläisistä kaasutoimituksista ja taata toimitusvarmuus Euroopan unionissa.

4 Eurooppa-neuvosto kehotti tätä taustaa vasten 20. ja 21.10.2022 antamissaan päätelmissä Euroopan unionin neuvostoa ja Euroopan komissiota tekemään kiireellisesti konkreettisia päätöksiä erityisesti uusiutuvien energialähteiden ja sähköverkkojen käyttöönoton edistämiseksi nopeuttamalla ja yksinkertaistamalla lupamenettelyjä, myös SEUT 122 artiklaan perustuvien kiireellisten toimenpiteiden avulla. Komissio hyväksyi 9.11.2022 ehdotuksen COM(2022) 591 final neuvoston asetukseksi kehyksestä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi; siinä säädetään väliaikaisista, oikeasuhteisista ja poikkeuksellisista toimenpiteistä energiamarkkinoiden kriisiin vastaamiseen tähtäävien aloitteiden ja asiaa koskevan voimassa olevan unionin lainsäädännön täydentämiseksi. Neuvosto pääsi 24.11.2022 periaatteelliseen yhteisymmärrykseen ehdotuksen tekstistä. Neuvosto antoi 22.12.2022 asetuksen 2022/2577 SEUT 122 artiklan 1 kohdan nojalla.

5 Kuten asetuksen 2022/2577 johdanto-osan kolmannesta, neljännestä ja kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, jotta uusiutuvan energian käyttöönottovauhtia voidaan nopeuttaa unionissa lyhyellä aikavälillä, neuvosto katsoi, että tiettyjä uusiutuvan energian teknologioihin sovellettavia lupamenettelyjä on tarpeen nopeuttaa muun muassa ottamalla käyttöön poikkeuksia tietyistä unionin ympäristölainsäädännössä asetetuista arviointivelvoitteista.

6 Kantajat tekivät 20.2.2023 neuvostolle asetuksen 2022/2577 sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön Århus-asetuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

7 Neuvosto jätti riidanalaisella päätöksellä, joka annettiin kantajille tiedoksi 13.6.2023, asetuksen 2022/2577 sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön tutkimatta ja toissijaisesti hylkäsi sen perusteettomana.

8 Neuvosto totesi lähinnä, että SEUT 122 artiklan 1 kohdan nojalla annetulla asetuksella 2022/2577 otettiin käyttöön kohdennettuja ja väliaikaisia poikkeuksia SEUT 289 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetussa tavallisessa tai erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyistä säädöksistä ja ettei kyseinen asetus näin ollen voinut kuulua Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitetun hallintotoimen määritelmän piiriin. Neuvosto korosti tässä yhteydessä, että vaikka asetusta 2022/2577 ei pidettäisi EUT-sopimuksessa tarkoitettuna lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttynä säädöksenä eli SEUT 289 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetussa tavallisessa tai erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttynä säädöksenä, kyseinen asetus oli kuitenkin sisältönsä ja vaikutustensa vuoksi tiedon saatavuudesta, yleisön osallistumisesta päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen (EUVL 2005, L 124, s. 4; jäljempänä Århusin yleissopimus) kannalta lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytty säädös. Neuvosto hylkäsi myös toissijaisesti asetuksen 2022/2577 sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön perusteettomana.

Asianosaisten vaatimukset

9 Kantajat vaativat unionin yleistä tuomioistuinta

– kumoamaan riidanalaisen päätöksen

– velvoittamaan neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

10 Neuvosto vaatii unionin yleistä tuomioistuinta

– hylkäämään kanteen perusteettomana

– velvoittamaan kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

11 Komissio vaatii unionin yleistä tuomioistuinta

– hylkäämään kanteen

– velvoittamaan kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

12 Kantajat vetoavat kanteensa tueksi kolmeen kanneperusteeseen. Ne väittävät ensimmäisessä kanneperusteessaan, että neuvosto teki oikeudellisen virheen jättäessään tutkimatta asetuksen 2022/2577 sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön. Ne väittävät toisessa kanneperusteessaan, että neuvosto katsoi virheellisesti, että SEUT 122 artiklan 1 kohta oli asianmukainen oikeusperusta asetuksen 2022/2577 antamiselle. Ne väittävät kolmannessa kanneperusteessaan, että riidanalaisessa päätöksessä on ilmeinen arviointivirhe.

13 Kantajat väittävät ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä lähinnä, että neuvosto teki riidanalaisessa päätöksessä Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaletta ja Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan c ja g alakohtaa ja 10 artiklan 1 kohtaa koskevan oikeudellisen virheen hylätessään niiden tekemän sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön sillä perusteella, että asetus 2022/2577 ei ole Århus-asetuksessa tarkoitettu ”hallintotoimi”.

14 Kantajat muistuttavat tässä yhteydessä, että Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdan mukaan hallintotoimella tarkoitetaan ”mitä tahansa unionin toimielimen tai elimen antamaa muuta kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä, jolla on oikeusvaikutuksia ja ulkoisia vaikutuksia ja joka sisältää säännöksiä, jotka voivat olla ristiriidassa – – ympäristölainsäädännön kanssa”.

15 Kantajat väittävät ensinnäkin, että lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen käsite on muodollinen käsite, joka määritellään kyseisen säädöksen hyväksymismenettelyn perusteella. Ne huomauttavat, että SEUT 289 artiklan 3 kohdan mukaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä ovat ainoastaan ne, jotka hyväksytään mainitussa järjestyksessä. Niiden mukaan on siten niin, että koska asetusta 2022/2577 ei annettu jossakin SEUT 289 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätyssä lainsäätämisjärjestyksessä, se on muu kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävä säädös ja näin ollen hallintotoimi.

16 Kantajat väittävät, että toisenlainen tulkinta olisi vastoin Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen määräyksiä. Ne toteavat tältä osin, että asetus 2021/1767 annettiin sisäisen uudelleentarkastelumenettelyn piiriin kuuluvien toimien aineellisen soveltamisalan laajentamiseksi, jotta voidaan varmistaa, että soveltamisalaltaan yleiset muut kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset voivat vastedes olla uudelleentarkastelun kohteena, ja siten saattaa Århus-asetus yhdenmukaiseksi Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen kanssa. Kantajien mukaan asetuksen 2021/1767 johdanto-osan 7 ja 12 perustelukappale osoittavat lisäksi, että Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa oleva käsite ”muu kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävä säädös” ja EUT-sopimuksessa oleva käsite vastaavat toisiaan. Ne nimittäin väittävät, että Århus-asetuksessa säädetty sisäinen uudelleentarkastelumenettely täydentää unionin yleistä tuomioistuinvalvontaa koskevaa järjestelmää, jonka puitteissa yleisöön kuuluvilla on mahdollisuus saattaa tietyt hallintotoimet uudelleen tutkittaviksi riitauttamalla asian suoraan unionin tuomioistuimissa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla; kyseisen määräyksen kolmessa osassa erotetaan toisistaan SEUT 289 artiklassa tarkoitetut lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset ja muut kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset.

17 Kantajat katsovat toiseksi, ettei asetusta 2022/2577 voida pitää Århusin yleissopimuksessa tarkoitettuna lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävänä säädöksenä.

18 Kantajat muistuttavat yhtäältä, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa määrätään, että yleisöön kuuluvilla on mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin viranomaisten sellaisten toimien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa, ja toisaalta, että viranomaisen käsite ei koske elimiä tai laitoksia silloin, kun ne toimivat lainsäädäntövallan käyttäjinä, kuten kyseisen yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleesta ilmenee. Ne väittävät tältä osin, että kun neuvosto toteuttaa toimia muussa kuin SEUT 289 artiklassa määrätyssä menettelyssä, se ei käytä lainsäädäntö- tai tuomiovaltaa, ja näin ollen se on Århusin yleissopimuksessa tarkoitettu viranomainen. Kantajat väittävät lisäksi, että syy siihen, miksi lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset jätetään Århusin yleissopimuksessa laillisuusvalvonnan ulkopuolelle, on se, että demokraattisen prosessin seurauksena välittömästi toteutetut toimet on syytä jättää tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle. Ne täsmentävät, että tämä demokraattinen prosessi edellyttää EUT-sopimuksen puitteissa Euroopan parlamentin osallistumista, kuten SEUT 289 artiklan 1 ja 2 kohdasta ilmenee. Näin ei kuitenkaan ole asetuksen 2022/2577 osalta, sillä neuvosto antoi kyseisen asetuksen SEUT 122 artiklan 1 kohdan nojalla yksin ilman parlamentin osallistumista.

19 Kantajien mukaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen soveltaminen ei voi myöskään riippua kyseessä olevien toimien aineellisesta sisällöstä tai vaikutuksista eikä mainittujen toimien toteuttaneesta elimestä, vaan ainoastaan näiden toimien toteuttamismenettelystä.

20 Kantajat väittävät, että neuvoston väitteessä, jonka mukaan asetuksella 2022/2577 poiketaan aineellisesti sisältönsä ja vaikutustensa vuoksi SEUT 289 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisessa tavallisessa tai erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyistä säädöksistä, ei oteta huomioon erityisesti sitä, että säädöksiin, joita ei ole hyväksytty jossakin mainitussa menettelyssä, kuuluvat suoraan EUT-sopimuksen muiden määräysten nojalla toteutetut toimet sekä SEUT 290 artiklan nojalla hyväksytyt delegoidut säädökset ja SEUT 291 artiklan nojalla hyväksytyt täytäntöönpanosäädökset, ja tällaisille toimille ja säädöksille on myös ominaista se, että niillä voidaan muuttaa SEUT 289 artiklan 3 kohdan mukaisessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjä säädöksiä ilman, että ne ovat kuitenkaan lainsäädäntötoimia EUT-sopimuksessa tarkoitetulla tavalla.

21 Kantajat väittävät lopuksi, että sellaisten toimien jättäminen sisäistä uudelleentarkastelua koskevan menettelyn soveltamisalan ulkopuolelle, joita ei ole toteutettu jonkin SEUT 289 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyssä lainsäätämisjärjestyksessä mutta jotka poikkeavat jossakin mainitussa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyistä säädöksistä, mahdollistaisi sen, että viranomaiset voisivat välttyä yleisön suunnalta tehdyiltä riitauttamisilta erityisesti siinä tapauksessa, että kyseiset viranomaiset katsovat, että niillä on laaja toimivalta erittäin arkaluonteisella alalla, ja että oikeussuojamekanismit, joihin kuuluu
Århus-asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa säännelty sisäinen uudelleentarkastelumenettely, ovat erityisen tarpeellisia. Tämä koskee erityisesti SEUT 122 artiklan 1 kohdan nojalla toteutettuja toimenpiteitä, kun otetaan huomioon kyseisessä määräyksessä tarkoitettujen tilanteiden poikkeuksellisuus ja erittäin poliittinen luonne, noudatettavat menettelyt ja toteutettavat toimenpiteet.

22 Neuvosto, jota komissio tukee, kiistää kantajien argumentit.

23 Unionin yleisen tuomioistuimen on tutkittava, jättikö neuvosto virheellisesti tutkimatta asetuksen 2022/2577 sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön sillä perusteella, että kyseinen pyyntö ei koskenut toimea, joka voi olla tällaisen uudelleentarkastelun kohteena Århus-asetuksen 10 artiklan 1 kohdan nojalla, eli kyseisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa määriteltyä hallintotoimea.

24 Ensimmäisen kanneperusteen perusteltavuuden arvioimiseksi on siis tulkittava Århus-asetuksessa tarkoitettua hallintotoimen käsitettä kyseisen asetuksen soveltamisen kannalta.

25 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeussäännön tulkinta edellyttää, että huomioon otetaan paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys, johon se kuuluu, sekä sen toimen tavoitteet ja päämäärät, jonka osa se on. Myös unionin oikeussäännön syntyhistoriasta voi ilmetä sen tulkinnan kannalta merkityksellisiä seikkoja (ks. tuomio 29.7.2024, Asociația Crescătorilor de Vaci ”Bălțată Românească” Tip Simmental, C-286/23, EU:C:2024:655, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 Ensinnäkin sanamuodon mukaisesta tulkinnasta on todettava, että Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdan sanamuodosta ilmenee, että siinä määritellään hallintotoimi siten, että sillä tarkoitetaan ”mitä tahansa unionin toimielimen tai elimen antamaa muuta kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä, jolla on oikeusvaikutuksia ja ulkoisia vaikutuksia ja joka sisältää säännöksiä, jotka voivat olla ristiriidassa – – ympäristölainsäädännön kanssa”.

27 On todettava, että unionin lainsäätäjä määritteli yhtäältä Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa hallintotoimen käsitteen yksinomaan ”muuksi kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi” ja että se toisaalta määritteli tämän käsitteen ”lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen” vastakohdaksi viittaamatta kuitenkaan SEUT 289 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetussa tavallisessa tai erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten luokkaan.

28 Asiayhteyteen perustuvasta tulkinnasta on toiseksi todettava ensimmäisenä seikkana, että Århus-asetuksen johdanto-osan 7 ja 11 perustelukappaleesta ilmenee, että unionin lainsäätäjä on halunnut jättää Århusin yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle unionin toimielimet ja elimet, kun ne käyttävät lainsäädäntövaltaa.

29 Århus-asetuksen 1 artiklassa säädetään tältä osin, että kyseistä asetusta sovelletaan ”unionin toimielimiin ja elimiin”. Kyseisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa määritellään unionin toimielinten ja elinten käsite siten, että sen ulkopuolelle jäävät unionin toimielimet ja elimet, kun ne käyttävät tuomio- tai lainsäädäntövaltaa. Århus-asetuksen 1 artiklasta ja 2 artiklan 1 kohdan c alakohdasta, kun niitä luetaan yhdessä, ilmenee siis, että kyseistä asetusta ei sovelleta unionin toimielimiin ja elimiin, kun ne käyttävät tuomio- tai lainsäädäntövaltaa.

30 Århus-asetuksen 10 artiklassa säädetään puolestaan hallintotoimien sisäistä uudelleentarkastelua koskevaa pyyntöä koskevista säännöistä.

31 On kuitenkin todettava, että Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettu käsite ”muu kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävä säädös” ja kyseisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu käsite ”unionin toimielinten ja elinten tuomio- tai

lainsäädäntövaltaa käyttäessään toteuttamat toimet” ovat toisistaan riippuvaisia. Kyseisen asetuksen 10 artiklan soveltamisala ei näet voi ylittää itse asetuksen soveltamisalaa, sellaisena kuin se on määritelty erityisesti sen 1 artiklassa ja 2 artiklan 1 kohdan c ja g alakohdassa.

32 Tältä osin on niin, että koska Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa suljetaan pois sen soveltaminen unionin toimielimiin ja elimiin, kun ne käyttävät tuomio- tai lainsäädäntövaltaa, tässä yhteydessä annetut toimet eivät voi olla Århus-asetuksessa tarkoitettuja hallintotoimia (ks. vastaavasti tuomio 3.9.2020, Mellifera v. komissio, C-784/18 P, ei julkaistu, EU:C:2020:630, 81 kohta).

33 Toisena seikkana on huomattava, että vaikka unionin lainsäätäjä halusi asetusta 2021/1767 antaessaan laajentaa sisäisen uudelleentarkastelumenettelyn soveltamisalaa saattaakseen unionin oikeuden yhdenmukaiseksi Århusin yleissopimuksen määräysten kanssa, sen tarkoituksena ei ollut muuttaa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten jättämistä tämän erityisen muutoksenhakumenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle, kuten käy ilmi erityisesti kyseisen asetuksen johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta, jossa todetaan, että Århus-asetuksen 10 artiklan soveltamisalaan on tarpeen sisällyttää ainoastaan ”soveltamisalaltaan yleiset muut kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset”.

34 Asetuksen 2021/1767 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa tosin viitataan tarpeeseen laajentaa Århus-asetuksessa säädetyn sisäisen uudelleentarkastelumenettelyn soveltamisalaa siten, että se sisältää soveltamisalaltaan yleiset muut kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset. Kyseisessä perustelukappaleessa ei kuitenkaan viitata SEUT 289 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrättyihin lainsäädäntömenettelyihin Århus-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävien lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten määrittelemiseksi.

35 Kolmantena seikkana on myös todettava unionin tuomioistuimen katsoneen Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan f alakohdasta, jossa määritellään käsite ”ympäristölainsäädäntö”, että se, että kyseisen artiklan tietyissä kieliversioissa viitataan ”lainsäädäntöön” tai ”kaikkiin lain säännöksiin”, ei voi merkitä sitä, että ympäristölainsäädännön käsite rajoittuisi kyseistä asetusta sovellettaessa SEUT 289 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuihin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviin säädöksiin (ks. vastaavasti tuomio 6.7.2023, EIP ja komissio v. ClientEarth, C-212/21 P ja C-223/21 P, EU:C:2023:546, 85 kohta).

36 Edellä 35 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee siten, että unionin tuomioistuin ei ole tulkinnut Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan f alakohdassa olevaa ilmaisua ”lainsäädäntö” siinä täsmällisessä ja formalistisessa merkityksessä, joka seuraa SEUT 289 artiklan 3 kohdasta.

37 Tässä tilanteessa on todettava, että vaikka onkin totta, että SEUT 289 artiklassa tarkoitettu lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävä säädös ei ole Århus-asetuksessa tarkoitettu hallintotoimi kyseistä asetusta sovellettaessa, edellä 29–37 kohdassa esitetystä asiayhteyteen perustuvasta tulkinnasta ei ilmene, että mainitun asetuksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa mainittu lainsäädäntövallan käsite olisi täysin yhteneväinen SEUT 289 artiklassa määriteltyjen lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten ryhmän kanssa.

38 Teleologisesta tulkinnasta on kolmanneksi muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeussääntöjä on tulkittava niin pitkälti kuin mahdollista kansainvälisen oikeuden mukaisesti erityisesti silloin, kun unionin oikeussääntöjen tarkoituksena on nimenomaan panna niillä täytäntöön unionin tekemä kansainvälinen sopimus, koska

kansainvälinen oikeus on osa unionin oikeusjärjestystä ja sitoo sen toimielimiä (ks. vastaavasti tuomio 15.1.2015, Evans, C-179/13, EU:C:2015:12, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 6.7.2023, EIP ja komissio v. ClientEarth, C-212/21 P ja C-223/21 P, EU:C:2023:546, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Tältä osin on niin, että – kuten SEU 3 artiklan 5 kohdasta ilmenee – unioni edistää osaltaan ”kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä”.

40 Århus-asetuksella on siten tarkoitus panna täytäntöön Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen määräykset unionin toimielinten osalta (ks. tuomio 6.7.2023, EIP ja komissio v. ClientEarth, C-212/21 P ja C-223/21 P, EU:C:2023:546, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleeseen ei voida vedota Århus-asetuksen 10 artiklan 1 kohdan laillisuuden arvioinnissa, mutta tällainen toteamus ei ole esteenä sille, että kyseisen asetuksen säännöksiä tulkitaan tämän tuomion 39 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti niin pitkälti kuin mahdollista Århusin yleissopimuksen valossa (ks. tuomio 6.7.2023, EIP ja komissio v. ClientEarth, C-212/21 P ja C-223/21 P, EU:C:2023:546, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Tällainen tulkinta on näet olennainen keino varmistaa Århus-asetuksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa ilmaistun unionin lainsäätäjän tahdon mukaisesti, että unionin oikeuden säännökset pysyvät yleissopimuksen määräysten mukaisina (tuomio 6.7.2023, EIP ja komissio v. ClientEarth, C-212/21 P ja C-223/21 P, EU:C:2023:546, 69 kohta).

43 Århusin yleissopimuksen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevan 9 artiklan 3 kappaleesta ilmenee tältä osin, että kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.

44 Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen yhteydessä ei kuitenkaan määritellä käsitettä ”toimi, jonka laillisuus on mahdollista tutkia”.

45 Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen ensi näkemältä erittäin laajaa soveltamisalaa on kuitenkin kavennettava. Kyseisen määräyksen aineellista soveltamisalaa näet rajoittaa mainitun yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappale, josta ilmenee, että yleissopimusta ei sovelleta lainsäädäntötoimiin. Mainitun määräyksen mukaan käsite ”viranomaiset”, joiden toteuttamat ympäristölainsäädännön kanssa ristiriidassa olevat toimet voidaan riitauttaa, sulkee pois tuomio- ja lainsäädäntövaltaa käyttävät elimet ja toimielimet (ks. vastaavasti tuomio 6.7.2023, EIP ja komissio v. ClientEarth, C-212/21 P ja C-223/21 P, EU:C:2023:546, 70 kohta).

46 Århusin yleissopimuksessa ei kuitenkaan täsmennetä olosuhteita, joissa elimet tai toimielimet käyttävät tuomio- tai lainsäädäntövaltaa.

47 Tästä seuraa, että Århusin yleissopimuksen laatijat ovat nimenomaisesti sulkeneet kyseisen yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen soveltamisalan ulkopuolelle – kun otetaan huomioon sen 2 artiklan 2 kappaleen viimeinen virke – toimet, jotka elimet ja toimielimet antavat tuomio- tai

lainsäädäntövaltaa käyttäessään, määrittelemättä enempää sitä, miten ilmaisu ”lainsäädäntövalta” on ymmärrettävä, ja erityisesti jättämättä kyseisen yleissopimuksen sopimuspuolten tehtäväksi määritellä tämä käsite viittaamalla kansalliseen oikeuteensa.

48 Tältä osin on todettava, että Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella ei voida katsoa, että lainsäädäntövallan käsitteen määritteleminen kuuluisi sopimuspuolille annetun harkintavallan piiriin. Kansainvälisen oikeuden asiakirjan mukaisen ”lainsäädännön” käsitteen tulkinnan täytyy näet olla riippumaton sopimuspuolten kansallisesta oikeudesta. Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen tulkintaa ei siten voida perustaa ainoastaan yhden sopimuspuolen oikeusjärjestelmään (ks. vastaavasti julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus neuvosto ja komissio v. Stichting Natuur en Milieu ja Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P ja C-405/12 P, EU:C:2014:309, 30 kohta).

49 Tätä tulkintaa tukevat Århusin yleissopimuksen valvontakomitean (jäljempänä Århus-komitea), joka perustettiin varmistamaan, että mainitun yleissopimuksen sopimuspuolet noudattavat siitä johtuvia velvoitteita, tiedonannot. Kyseiset tiedonannot kuuluvat seikkoihin, jotka voivat ohjata kyseisen yleissopimuksen tulkintaa, vaikka näillä tiedonannoilla ei olekaan normatiivista arvoa (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 7.3.2024, Roheline Kogukond ym., C-234/22, EU:C:2024:211, 39 kohta).

50 Tältä osin on huomautettava, että Århus-komitea vastustaa sellaista Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen tulkintaa, joka perustuu yksinomaan kyseisen yleissopimuksen yhden sopimuspuolen oikeusjärjestelmään liittyviin viittauksiin. Kyseinen komitea totesi siten tiedonannossaan ACCC/C/2008/32, että määritettäessä, onko päätös, toimi tai laiminlyönti tehty tai annettu kyseisen yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettua lainsäädäntövaltaa käytettäessä, siitä käytettävä nimitys mainitun yleissopimuksen sopimuspuolen kansallisessa oikeudessa ei voi olla ratkaiseva.

51 Århus-komitea totesi lisäksi tiedonannoissaan ACCC/C/2011/61 ja ACCC/C/2014/120, että vaikka Århusin yleissopimuksessa ei täsmennetä olosuhteita, joissa elin tai toimielin on käyttänyt lainsäädäntövaltaa, on selvää, että kyseisessä yleissopimuksessa suljetaan elin tai toimielin pois ainoastaan silloin, kun se on käyttänyt tätä erityistä toimivaltaa. Sopimuspuolen kansallista parlamenttia, vaikka se on demokraattisesti valittu elin, voidaan siten pitää Århusin yleissopimuksessa tarkoitettuna viranomaisena, kun se ei toimi lainsäätäjänä esimerkiksi hyväksyessään jonkin toiminnan tai hankkeen.

52 Unionin tuomioistuimella on myös ollut tilaisuus ottaa kantaa käsitteeseen ”toimet, jotka elimet ja toimielimet antavat tuomio- tai lainsäädäntövaltaa käyttäessään” tulkitessaan ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2003/4/EY (EUVL 2003, L 41, s. 26) Århusin yleissopimuksen valossa. Unionin tuomioistuin on tältä osin katsonut, että käsitettä ”lainsäädäntövaltaa käyttävät elimet ja toimielimet” on tulkittava funktionaalisesti, jolloin tämän määritelmän soveltamisalaan voidaan katsoa kuuluvan ministeriöt, joiden tehtävänä on kansallisen lain mukaan valmistella lakiehdotuksia, esittää ne parlamentille ja osallistua lainsäädäntömenettelyyn, muun muassa lausuntoja antamalla (ks. vastaavasti tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, 49 kohta).

53 Nämä näkökohdat johtavat näin ollen siihen, että käsitteen ”lainsäädäntövalta” osalta on omaksuttava funktionaalinen lähestymistapa. Tältä osin on huomattava, että funktionaalisessa lähestymistavassa ei keskitytä ainoastaan kyseisen elimen luonteeseen eli siihen, käyttääkö

kyseinen toimielin tai elin perinteisesti lainsäädäntövaltaa, vaan myös niihin tehtäviin, joita kyseinen toimielin tai elin tosiasiallisesti hoitaa. Vaikka rakenteellinen kriteeri onkin viite siitä, että kyse on Århus-asetuksessa tarkoitetusta lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävästä säädöksestä, se ei ole yksinään ratkaiseva. On nimittäin otettava huomioon myös kriteeri, joka koskee kyseisen toimielimen tai elimen antaman toimen varsinaista asiasisältöä. Tämä lähestymistapa on entistä perustellumpi, koska lainsäädäntömenettely voi vaihdella huomattavasti Århusin yleissopimuksen sopimuspuolten välillä.

54 Tästä seuraa, että puhtaasti muodollista lähestymistapaa, joka on ominainen Århusin yleissopimuksen yhden sopimuspuolen oikeusjärjestelmälle ja joka perustuu puhtaasti menettelylliseen kriteeriin, ei voida soveltaa sen määrittämiseksi, onko toimi annettu lainsäädäntövallan käyttämisen yhteydessä. Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa olevaa käsitettä ”lainsäädäntövalta” ei voida tulkita näin ollen siten, että sillä tarkoitettaisiin ainoastaan SEUT 289 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetussa tavallisessa tai erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä.

55 Edellä 27–54 kohdasta ilmenee, että Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa olevalla käsitteellä ”hallintotoimi” tarkoitetaan mitä tahansa toimea, jota unionin toimielin ei ole antanut lainsäädäntövaltaa käyttäessään, eikä - kuten kantajat väittävät - ainoastaan SEUT 289 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisessa tavallisessa tai erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjä säädöksiä.

56 Näiden seikkojen ja erityisesti edellä 54 kohdassa mainittujen kriteerien perusteella on ratkaistava, onko asetus 2022/2577 Århus-asetuksen, sellaisena kuin sitä tulkitaan Århusin yleissopimuksen valossa, 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettu ”hallintotoimi”.

57 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että asetuksen 2022/2577 antoi neuvosto, joka on SEU 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti toimielin, jolle on perussopimuksissa annettu lainsäädäntötehtäviä yhdessä parlamentin kanssa.

58 Neuvosto on siis lainsäädäntövaltaa käyttävä elin. Edellä 54 kohdasta ilmenee kuitenkin, että vaikka rakenteellinen kriteeri on viite lainsäädäntövallan käyttämisestä, se ei ole yksinään ratkaiseva. On näet otettava huomioon myös asetuksen 2022/2577 varsinainen asiasisältö.

Neuvoston asetuksen 2022/2577 antamisessa käyttämän toimivallan luonne

Asetuksen 2022/2577 oikeudellinen perusta

59 On huomattava, että asetus 2022/2577 annettiin SEUT 122 artiklan 1 kohdan, joka kuuluu EUT-sopimuksen kolmannen osan VIII osaston 1 lukuun, jonka otsikko on ”Talouspolitiikka”, nojalla.

60 SEUT 122 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että ”neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä erityisesti, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, ennen kaikkea energia-alalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen soveltamista”.

61 Tästä seuraa, että SEUT 122 artiklan 1 kohdassa annetaan neuvostolle toimivalta toteuttaa toimenpiteitä erityisissä olosuhteissa, ”sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen soveltamista”.

62 SEUT 122 artiklan 1 kohdassa annetaan lisäksi neuvostolle nimenomaisesti oikeus toteuttaa aiheellisia talouspoliittisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on puuttua energiatuotteiden saatavuudessa ilmeneviin suuriin vaikeuksiin.

63 Tältä osin on huomattava, että ETY:n perustamissopimuksen 103 artiklasta, josta on sittemmin tullut SEUT 122 artikla, ilmeni, että ilmaisu ”aiheelliset toimenpiteet” merkitsi toimenpiteiden muodon osalta sitä, että neuvosto saattoi tilanteen mukaan valita sopivimmaksi katsomansa muodon ja että – jollei yksimielistä päätöstä koskevasta vaatimuksesta muuta johdu – ETY:n perustamissopimuksen 103 artiklan 2 kohdassa viitattiin neuvoston toimivallan käyttöön, mukaan lukien sen oikeuteen antaa komissiolle tehtäväksi sen vahvistamien sääntöjen täytäntöönpano. Unionin tuomioistuin on siten katsonut, että antamalla neuvostolle oikeus päättää tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä ETY:n perustamissopimuksen 103 artiklassa annettiin neuvostolle laaja harkintavalta, jota sen oli käytettävä yhteisen edun mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 24.10.1973, Balkan-Import-Export, 5/73, EU:C:1973:109, 18 kohta).

64 Tästä seuraa lisäksi, että neuvosto saattoi käyttäessään ETY:n perustamissopimuksen 103 artiklan 2 kohdassa määrättyä toimivaltaa, joka on nyttemmin määritelty SEUT 122 artiklan 1 kohdassa, suorittaa käyttöön otettavaa järjestelmää koskevan etujen ja haittojen kokonaisarvioinnin joutuessaan jatkuvasti muuttuvassa ja lähes ennalta arvaamattomassa tilanteessa toteuttamaan välittömästi vaikuttavia toimenpiteitä. Neuvoston oli lisäksi huolehdittava jatkuvasta yhteensovittamisesta, jota erillisinä tarkastelujen talouspoliittisten tavoitteiden mahdolliset ristiriidat saattoivat edellyttää, ja tarvittaessa annettava jollekin tavoitteelle se väliaikainen etusija, jota taloudelliset tosiseikat tai olosuhteet edellyttivät (ks. vastaavasti tuomio 24.10.1973, Balkan-Import-Export, 5/73, EU:C:1973:109, 21 ja 24 kohta).

65 SEUT 122 artiklan 1 kohdasta, jonka määräykset vastaavat olennaisilta osin ETY:n perustamissopimuksen entisen 103 artiklan 2 kohdan määräyksiä, seuraa näin ollen, että neuvostolla on kyseisiä määräyksiä täytäntöönpannessaan lainsäädäntötoiminnalle ominainen laaja harkintavalta toteuttaa sellaisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on puuttua vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin, jotka edellyttävät unionin lainsäätäjän omiin tehtäviin kuuluvien poliittisten valintojen tekemistä, koska ne edellyttävät kyseessä olevien toisistaan poikkeavien etujen tasapainottamista useiden arviointien perusteella. Tämä laaja harkintavalta on perusteltu sen vuoksi, että kyseisen toimielimen on tätä tehtävää hoitaessaan suoritettava monitahoisia arviointeja.

66 Tältä osin on muistutettava, että tiettyä alaa koskevien keskeisten sääntöjen antaminen kuuluu unionin lainsäätäjän toimivaltaan. Tästä seuraa, että säännöksistä, joissa vahvistetaan perussäännöstön, jonka antaminen edellyttää kyseisen lainsäätäjän omiin tehtäviin kuuluvien poliittisten valintojen tekemistä, keskeisiä osia ei voida päättää täytäntöönpanosäädöksissä (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 28.2.2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67 Kuten lisäksi edellä 64 kohdasta ilmenee, ETY:n perustamissopimuksen 103 artiklan 2 kohdassa, joka on sittemmin korvattu SEUT 122 artiklan 1 kohdalla, annettiin neuvostolle mahdollisuus siirtää täytäntöönpanovaltaa komissiolle.

68 Tältä osin on huomattava, että SEUT 122 artiklan 1 kohdassa määrätty mahdollisuus antaa komissiolle toimivalta panna täytäntöön neuvoston antamia sääntöjä on varattu unionin lainsäätäjälle.

69 Oikeuskäytännöstä näet ilmenee, että unionin lainsäätäjällä on harkintavaltaa silloin, kun se päättää antaa komissiolle SEUT 291 artiklan 2 kohdan nojalla täytäntöönpanovallan (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2015, komissio v. parlamentti ja neuvosto, C-88/14, EU:C:2015:499, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

70 SEUT 291 artiklan 2 kohdassa määrätään lisäksi täytäntöönpanovallan myöntämisestä, että unionin oikeudellisesti sitovilla toimilla siirretään tietyissä asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa tällaista valtaa neuvostolle, jos kyseiset toimet edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa. Kun asianomainen toimielin käyttää sille siirrettyä täytäntöönpanovaltaa, sen on täsmennettävä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen sisältö sen varmistamiseksi, että se pannaan yhdenmukaisesti täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2015, komissio v. parlamentti ja neuvosto, C-88/14, EU:C:2015:499, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

71 Lopuksi on huomattava, että SEUT 122 artiklan 1 kohdan nojalla annettujen toimien ulottuvuus eroaa SEUT 290 ja 291 artiklan nojalla annettujen täytäntöönpanosäädösten ja delegoitujen säädösten ulottuvuudesta.

72 Neuvostolle SEUT 122 artiklan 1 kohdan nojalla annettu toimivalta ei näet siirretystä toimivallasta ja täytäntöönpanovallasta poiketen riipu lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyllä perustoimella annetusta ennakkovaltuutuksesta. SEUT 122 artiklan 1 kohdan nojalla annetut toimet eivät myöskään liity erottamattomasti SEUT 289 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla annettuihin toimiin, toisin kuin delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset, joiden laillisuus riippuu siitä, mitä lainsäätäjä on säätänyt. Lisäksi on todettava, että vaikka delegoiduilla säädöksillä voidaan myös muuttaa SEUT 289 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen osia, niillä voidaan muuttaa ainoastaan SEUT 289 artiklan mukaisesti annetun toimen ”muita kuin keskeisiä” osia.

73 Lisäksi on muistutettava, että SEUT 291 artiklan 2 kohdassa määrätään, että ”jos unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa, kyseisillä säädöksillä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle tai, tietyissä asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 24 ja 26 artiklassa määrätyissä tapauksissa, neuvostolle”. On todettava, ettei kyseisen artiklan sanamuodossa viitata SEUT 289 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuihin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviin säädöksiin, vaan siinä päinvastoin annetaan oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä antavalle lainsäätäjälle valtuudet siirtää täytäntöönpanovaltaa komissiolle tai poikkeuksellisesti neuvostolle.

Asetuksen 2022/2577 sisältö

74 On muistutettava, että asetuksen 2022/2577 antamisen taustalla on Venäjän federaation Ukrainaa vastaan käymä hyökkäyssota ja Venäjän federaatiosta jäsenvaltioihin suuntautuvien maakaasutoimitusten ennennäkemätön väheneminen; kyseinen sota ja maakaasutoimitusten väheneminen uhkaavat unionin ja sen jäsenvaltioiden turvallisuutta ja toimitusvarmuutta ja johtivat energian hintojen jyrkkään nousuun unionissa.

75 Kuten asetuksen 2022/2577 johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta ilmenee, neuvosto katsoi tätä taustaa vasten, että jotta voidaan puuttua eurooppalaisten kuluttajien ja yritysten altistumiseen korkeille ja epävakaille hinnoille, jotka aiheuttavat taloudellisia ja sosiaalisia vaikeuksia, on toteutettava välittömästi väliaikaisia toimenpiteitä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi.

76 Tätä silmällä pitäen asetukseen 2022/2577 sisältyy yksinkertaistamistoimenpiteitä, joilla edistetään uusiutuvan energian tuotantoa ottamalla käyttöön poikkeuksia tietyistä unionin ympäristölainsäädännössä asetetuista arviointivelvoitteista muun muassa virtaviivaistamalla tiettyihin lupamenettelyihin sovellettavia menettelyjä.

77 Kuten asetuksen 2022/2577 3 artiklan 1 kohdasta nimittäin ilmenee, kyseisellä asetuksella säädetään yleisestä poikkeuksesta unionin johdetun oikeuden säännöksissä säädettyihin lupamenettelyihin luomalla olettama, jonka mukaan uusiutuvan energian tuottaminen on erittäin tärkeän yleisen edun mukaista.

78 Erityisesti asetuksen 2022/2577 4 artiklassa, joka sisältää toimenpiteitä aurinkoenergialaitteiden asentamista koskevan lupamenettelyn nopeuttamiseksi, säädetään erityisestä poikkeuksesta tehdä tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1) mukaisia ympäristövaikutusten arviointeja.

79 Asetuksen 2022/2577 6 artiklassa vapautetaan lisäksi uusiutuvan energian tuotantohankkeet direktiivin 2011/92 2 artiklan 1 kohdan mukaisesta ympäristöarviointia koskevasta velvoitteesta sekä luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7) 12 artiklan 1 kohdan ja luonnonvaraisten lintujen suojelusta 30.11.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/147/EY (EUVL 2010, L 20, s. 7) 5 artiklan mukaisista lajien suojelua koskevista arvioinneista.

80 Tietyillä asetuksessa 2022/2577 säädetyillä toimenpiteillä poiketaan näin ollen kyseisen asetuksen tavoitteiden toteuttamiseksi tilapäisesti ja tietyiltä osin edellä 78 ja 79 kohdassa mainittuihin direktiiveihin sisältyvistä johdetun oikeuden säännöksistä, ja kyseiset toimenpiteet edellyttävät ”oikeudellisten etujen tasapainottamista” ennen sellaisten hankkeiden hyväksymistä, jotka voivat aiheuttaa haittaa ympäristölle, koska – kuten edellä 77 kohdassa on todettu – asetuksessa 2022/2577 edellytetään, että mainitun tasapainottamisen yhteydessä tunnustetaan uusiutuvan energian tuotannon ensisijaisuus.

81 Asetuksen 2022/2577 9 artiklassa säädetään lopuksi kyseisen asetuksen vaikutusten arvioimiseksi uudelleentarkastelulausekkeesta, jonka perusteella komissio voi ehdottaa mainitun asetuksen voimassaolon pidentämistä, ja tällainen lauseke on verrattavissa johonkin SEUT 289 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetussa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävissä säädöksissä vahvistettuihin tavanomaisiin tarkistuslausekkeisiin.

82 Asetus 2022/2577 on siten erityisluonteinen toimi, koska siinä tunnustetaan ensimmäistä kertaa uusiutuvan energian tuotannon ensisijaisuus luomalla olettama, jonka mukaan uusiutuvan energian tuottaminen on erittäin tärkeän yleisen edun mukaista, ja poiketaan siten johdetussa oikeudessa säädetyistä yleisistä lupamenettelyistä, joihin sisältyy ympäristövaikutusten arviointia koskevia velvoitteita.

Päätelmät

83 Edellä esitetystä seuraa ensinnäkin, että neuvosto käytti asetukseen 2022/2577 sisältyviä toimenpiteitä hyväksyessään sille SEUT 122 artiklan 1 kohdan nojalla kuuluvaa laajaa harkintavaltaa, joka on ominaista Århus-asetuksessa tarkoitetulle lainsäädäntövallan käyttämiselle. On näet niin, että neuvosto, joka joutui jatkuvasti muuttuvassa ja ennalta arvaamattomassa tilanteessa toteuttamaan välittömästi vaikuttavia toimenpiteitä, suoritti käyttöön otettavaa järjestelmää koskevan etujen ja haittojen kokonaisarvioinnin ja huolehti yhteensovittamisesta, jota erillisinä tarkasteltujen eri talouspoliittisten tavoitteiden mahdolliset ristiriidat edellyttivät, antamalla jollekin tavoitteelle se väliaikainen etusija, jota taloudelliset olosuhteet edellyttivät.

84 Neuvostolle SEUT 122 artiklan 1 kohdan nojalla annettu poikkeuksellinen toimivalta ei toiseksi riipu lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyllä perustoimella annetusta ennakkovaltuutuksesta.

85 SEUT 122 artiklan 1 kohdassa annetaan kolmanneksi neuvostolle valtuudet hyväksyä täytäntöönpanotoimenpiteitä sisältäviä säädöksiä, ja toimivalta tällaisten toimenpiteiden toteuttamiseen on varattu unionin lainsäätäjälle.

86 Neljänneksi tietyillä asetuksen 2022/2577 säännöksillä muutetaan lisäksi useiden EUT-sopimuksessa tarkoitettujen unionin oikeuden lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten säännösten keskeisiä osia. Asetus 2022/2577 ei siten ole normihierarkiassa alempana kuin tietyt EUT-sopimuksessa tarkoitetut lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset eli direktiivi 2011/92, direktiivi 92/43 ja direktiivi 2009/147, joista ensiksi mainitulla asetuksella poiketaan.

87 Viidenneksi se, että asetuksen 2022/2577 antoi SEUT 122 artiklan 1 kohdan nojalla neuvosto eikä komissio, on lisäseikka, joka osoittaa, että kyseinen asetus ei ole täytäntöönpanosäädös vaan säädös, jonka neuvosto on antanut lainsäätäjänä.

88 Edellä esitetystä seuraa, että on olemassa useita seikkoja, joilla voidaan osoittaa, että neuvoston SEUT 122 artiklan 1 kohdan nojalla asetusta 2022/2577 antaessaan käyttämä toimivalta kuuluu Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohtaa sovellettaessa lainsäädäntötoiminnan piiriin.

89 Asetus 2022/2577 ei näin ollen ole Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettu hallintotoimi.

90 Tätä arviointia ei voida kyseenalaistaa kantajien argumentilla, jonka mukaan syynä siihen, että lainsäädäntövaltaa käyttävät elimet tai toimielimet eivät kuulu viranomaisen määritelmän piiriin, on se, että yleisölle tiedottaminen ja yleisön osallistuminen lainsäädäntömenettelyyn taataan yleensä riittävästi lainsäädäntömenettelyssä ja erityisesti sillä, että vaaleilla valitut edustajat ovat vastuussa yleisölle. Kantajien mukaan asetusta 2022/2577 ei antanut ”demokraattisesti” valittu elin.

91 On kuitenkin todettava, että – kuten edellä 58 kohdasta ilmenee – asetuksen 2022/2577 antoi neuvosto, jolla on SEU 16 artiklan 1 kohdan nojalla yhdessä parlamentin kanssa lainsäätäjän asema. Kyseinen argumentti on näin ollen hylättävä tehottomana.

92 Neuvosto on siten perustellusti jättänyt tutkimatta kantajien tekemän asetuksen 2022/2577 sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön.

93 Ensimmäinen kanneperuste on näin ollen hylättävä.

94 Koska ensimmäinen kanneperuste on perusteeton ja koska neuvosto on perustellusti jättänyt asetuksen 2022/2577 sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön tutkimatta, toinen ja kolmas kanneperuste, joilla pyritään riitauttamaan aineellisesti kyseisen uudelleentarkastelua koskevan pyynnön hylkääminen, ovat tehottomia, ja ne on näin ollen hylättävä.

95 Tältä osin on muistutettava, että unionin tuomioistuimet voivat muun muassa tehokkaaseen lainkäyttöön liittyvistä syistä olla tutkimatta sellaisten perusteiden perusteltavuutta, jotka eivät täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tai jotka on hylättävä tehottomina (tuomio 29.9.2022, HIM v. komissio, C-500/21 P, ei julkaistu, EU:C:2022:741, 73 kohta).

96 Kanne on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

97 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantajat ovat hävinneet asian ja neuvosto on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, kantajat on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut.

98 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Komissio vastaa siten omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu yhdeksäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) CEE Bankwatch Network z.s. ja Ökobüro – Allianz der Umweltbewegung vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja ne velvoitetaan korvaamaan Euroopan unionin neuvoston oikeudenkäyntikulut.

3) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Truchot Kanninen Sampol Pucurull

Perišin Cassagnabère

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä marraskuuta 2025.

Allekirjoitukset