EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 14.10.2020
COM(2020) 642 final

2020/0289 (COD)

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,

millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrust (EÜ) nr 1367/2006 keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

• A. Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Euroopa rohelise kokkuleppe[1] täitmisel edu saavutamiseks ja püsivate muutuste esilekutsumiseks peavad ELi institutsioonid kaasama üldsuse. Üldsus on ja peab jääma ülemineku liikumapanevaks jõuks ning tal peaksid olema vahendid, et osaleda aktiivselt uute poliitikameetmete väljatöötamises ja rakendamises.

Üldsuse kaasamine ei tähenda üksnes üksikisikute, vaid ka kodanikuühiskonna kaasamist. Kogu Euroopas on keskkonnaküsimustes oluline toetav roll keskkonna valdkonnas tegutsevatel valitsusvälistel organisatsioonidel. See tähendab, et teatavatel asjaoludel peaks neil olema õigus taotleda ametiasutuste tehtud otsuste läbivaatamist, kui leitakse, et need on vastuolus keskkonnaõigusega.

Kohtujurist Sharpston on öelnud: „Looduskeskkond kuulub meile kõigile ja selle kaitsmine on meie kollektiivne kohus. Euroopa Kohus on tõdenud, et enamasti käsitlevad liidu keskkonnaõiguse normid avalikku huvi, mitte ainult isikute kui selliste huvide kaitset. Vesi ega selles ujuvad kalad ei saa kohtusse minna. Kaebeõigust ei ole ka puudel.“[2]

Kui otsuse vaatab läbi haldusasutus, on tegemist vaidemenetlusega. Kui seda teeb kohus, on tegemist kohtuliku kontrolliga.

Ettepaneku eesmärk on vaadata läbi ELi institutsioonide ja organite haldusaktide ja halduslikku tegevusetuse vaidemenetluse mehhanism, mis loodi valitsusväliste organisatsioonide tarbeks 2006. aastal. Mehhanism nähti ette määrusega (EÜ) nr 1367/2006, mida nimetatakse Århusi määruseks (edaspidi „määrus“)[3].

Ettepaneku eesmärk on parandada Århusi konventsiooni[4] rakendamist Lissaboni lepingu vastuvõtmise järel ning lahendada Århusi konventsiooni vastavuskomitee (edaspidi „komitee“) tõstatatud küsimused seoses sellega, kuidas EL täidab oma rahvusvahelisi kohustusi konventsiooni alusel. Selle eesmärgi täitmisel tuleb järgida ELi õiguskorra aluspõhimõtteid ja kohtuliku kontrolli süsteemi. Määruse muutmist taotlevad Euroopa Parlament ja nõukogu ning komisjon prognoosis seda Euroopa rohelist kokkulepet käsitlevas teatises, nagu on kirjeldatud allpool punktis 1.A.II.

Ettepanekuga suurendatakse valitsusvälistele organisatsioonidele praegu kättesaadavaid võimalusi vaide esitamiseks. Kui praegu saab vaide esitada üksnes üksikaktide (aktid, mis on vahetult suunatud konkreetsele isikule või mille puhul on võimalik mõjutatud isikut

---

1 Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa roheline kokkulepe“, COM(2019) 640 final.

2 Kohtujurist Sharpstoni ettepanek, esitatud 12. oktoobril 2017 kohtuasjas C- 664/15: Protect Natur, ECLI:EU:C:2017:760, punkt 77.

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1367/2006 keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes, ELT L 264, 25.9.2006, lk 13–19.

4 Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Euroopa Majanduskomisjoni (UNECE) keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon.

individuaalselt eristada) suhtes, siis tulevikus saavad valitsusvälised organisatsioonid taotleda ka üldkohaldatavate haldusaktide läbivaatamist.

Samuti on ettepaneku eesmärk muuta viiteid keskkonnaõigusele – kui praegu saab vaide esitada üksnes selliste haldusaktide kohta, mis aitavad kaasa keskkonnapoliitika eesmärkide saavutamisele, siis edaspidi peaks ettepaneku kohaselt olema võimalik esitada vaie kõikide haldusaktide kohta, mis on vastuolus ELi keskkonnaõigusega, olenemata poliitikaeesmärkidest.

Samuti tehakse ettepanek pikendada vaiete ja vastuste esitamise tähtaega, et parandada vaidemenetluse kvaliteeti.

Euroopa Liidu Kohus on põhimõttelise tähtsusega kohtuotsustes, mis käsitlevad Århusi konventsiooni asjakohasust ELi õiguskorras, tuletanud meelde, et kohtu- ja haldusmenetlusi seoses keskkonnaõiguse küsimustes õiguskaitse kättesaadavusega reguleeritakse peamiselt liikmesriikide õigusega[5]. Seega täiendab igasugune ELi tasandi vaidemenetlusele ja kohtulikule kontrollile juurdepääsu paranemine keskkonnaasjades liikmesriikide kohtute poole pöördumise võimalusi.

Liikmesriikide kohtute kohustus tagada keskkonnaasjades ning ka seoses ELi keskkonnaõiguse rakendamisega kohtu poole pöördumise võimalus põhineb eeskätt konventsiooni artikli 9 lõigetel 2 ja 3.

Kui liikmesriigi tasandil kohaldatakse ELi institutsiooni või organi vastuvõetud haldusakti rakendusmeetmeid, peaksid asjaomased valitsusvälised organisatsioonid esmalt pöörduma meetme vastu võtnud liikmesriigi pädeva kohtu poole. Seejärel saavad nad ELi toimimise lepingu artikli 267 kohase eelotsusetaotluse menetluse alusel pöörduda Euroopa Liidu Kohtu poole. See menetlus võib olla seotud ka ELi institutsioonide aktide kehtivusega.

Seepärast esitab komisjon käesoleva seadusandliku ettepaneku osana ulatuslikumatest jõupingutustest, mille eesmärk on parandada õiguskaitse kättesaadavust keskkonnaasjades. Liikmesriikide ja liikmesriikide kohtute rolli kirjeldatakse lisatud teatises[6].

I. Konventsiooni artikli 9 lõike 3 nõuded ja Århusi konventsiooni vastavuskomitee järeldused

EL võttis määruse vastu eesmärgiga soodustada konventsioonist tulenevate kohustuste täitmist. EL sai ametlikult konventsiooni osaliseks 2005. aastal[7].

Konventsiooni artikli 9 lõike 3 kohaselt peab iga konventsiooniosaline tagama „siseriiklike õigusaktide nõuetele vastavale üldsuse esindajale, juhul kui need nõuded on sätestatud, juurdepääsu kohtulikule või haldusmenetlusele, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike

---

5 Liidetud kohtuasjad C-401/12 P kuni C-403/12 P, nõukogu ja komisjon *vs.* Vereniging Milieudefensie, EU:C:2015:4, punkt 60; liidetud kohtuasjad C-404/12 P ja C-405/12 P, nõukogu ja komisjon *vs.* Stichting Natuur en Milieu, EU:C:2015:5, punkt 52.

6 Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise võimaluste parandamine ELis ja selle liikmesriikides“. [Lisada COM-viide, kui see on kättesaadav.]

7 Nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsus 2005/370/EÜ keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel, ELT L 124, 17.5.2005, lk 1–3.

keskkonnaõigusnormidega.“ ELi kontekstis tähendab siseriiklik õigus ELi õigust; üldsuse esindajate hulka kuuluvad valitsusvälised organisatsioonid.

Määrusega anti valitsusvälistele organisatsioonidele võimalus taotleda ELi institutsioonidelt ja organitelt teatavate keskkonnaõiguse alusel vastu võetud otsuste – üksikaktide – läbivaatamist. Konventsiooni artikli 9 lõikes 3 ei ole aga üksikakte eristatud üldkohaldatavatest aktidest.

Konventsiooni nõuete osalistepoolse täitmise uurimiseks loodud komitee järeldas, et EL ei täida täielikult oma kohustusi, mis tulenevad konventsiooni nõuetest seoses õiguskaitse kättesaadavusega keskkonnaasjades (järeldused asjas ACCC/C/2008/32[8]).

Täpsemalt leidis komitee, et: i) määrus peaks hõlmama ka üldiseid, mitte ainult üksikakte; ii) vaidlustada peaks saama kõiki keskkonnaga seotud haldusakte, mitte üksnes keskkonnaõiguse kohaseid akte; iii) vaidemenetluse mehhanism peaks valitsusväliste organisatsioonide kõrval olema kättesaadav ka teistele üldsuse esindajatele; iv) läbi peaks olema võimalik vaadata ka õiguslikult mittesiduvaid ja välise mõjuta akte.

Konventsiooniosaliste viimatisel kohtumisel 2017. aasta septembris andis EL teada, et ta uurib ka edaspidi võimalusi ja vahendeid Århusi konventsiooni järgimiseks kooskõlas liidu õiguskorra aluspõhimõtete ja liidu kohtuliku kontrolli süsteemiga, võttes arvesse konventsiooni raames tõstatatud küsimusi (Budva deklaratsioon).

Asja arutatakse uuesti järgmisel konventsiooniosaliste kohtumisel 2021. aasta oktoobris.

II. Institutsioonidevahelised meetmed vastusena komitee järeldustele

2018. aastal palus nõukogu ELi toimimise lepingu artikli 241 alusel oma otsuses (EL) 2018/881[9] komisjonil esitada:

- 30. septembriks 2019 uuringu ELi võimaluste kohta käsitleda komitee järeldusi,
- 30. septembriks 2020 ettepaneku määruse muutmiseks (või teavitada nõukogu muudest meetmetest).

10. oktoobril 2019 avaldas komisjon üksikasjaliku välisuuringu,[10] milles käsitleti seoses ELi institutsioonide ja organite aktide ja tegevusetusega keskkonnaasjades õiguskaitse kättesaadavust ning võimalusi praeguse olukorra parandamiseks. Uuring sisaldas üksikasjalikku analüüsi vaidemenetlustest, mille komisjon oli määruse alusel korraldanud. Selle uuringu alusel esitasid komisjoni talitused aruande, milles käsitleti konventsiooni rakendamist ELi tasandil seoses õiguskaitse kättesaadavusega keskkonnaasjades (edaspidi „aruanne“)[11]. Nii uuringus kui ka aruandes võeti arvesse komitee järeldusi, kuid need olid järeldustest suurema ulatusega; mõlemas käsitleti kõnealuseid järeldusi ELi õiguskorra aluspõhimõtete ja kohtuliku kontrolli süsteemi kontekstis, nagu nähti ette Budva

[8] Vt https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html.

[9] Nõukogu 18. juuni 2018. aasta otsus (EL) 2018/881, millega palutakse komisjonil esitada uuring liidu võimaluste kohta käsitleda Århusi konventsiooni vastavuskomitee järeldusi asjas ACCC/C/2008/32 ning kui see on uuringu tulemuste põhjal asjakohane, esitada Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepanek määruse (EÜ) nr 1367/2006 muutmiseks, ST/9422/2018/INIT, ELT L 155, 19.6.2018, lk 6–7.

[10] Uuring Århusi konventsiooni rakendamise kohta ELi tasandil seoses õiguskaitse kättesaadavusega keskkonnaasjades, lõpparuanne, september 2019, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

[11] Komisjoni talituste töödokument, aruanne Århusi konventsiooni rakendamise kohta Euroopa Liidu tasandil seoses õiguskaitse kättesaadavusega keskkonnaasjades, SWD(2019) 378 final.

deklaratsiooniga, ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (edaspidi „harta“) sätestatud õiguste taustal.

Euroopa rohelist kokkulepet käsitlevas teatises, mis esitati 11. detsembril 2019, võttis komisjon kohustuse „kaaluda Århusi määruse läbivaatamist, et parandada keskkonnamõjuga otsuste õiguspärasuses kahtlevate kodanike ja valitsusväliste organisatsioonide võimalusi haldusorganile kaebuse esitamiseks ja kohtuliku kontrolli taotlemiseks ELi tasandil“ ning „[võtta] meetmeid, et parandada kohtu poole pöördumise võimalusi kõigi liikmesriikide kohtutes“.

Euroopa Parlament toonitas oma 15. jaanuari 2020. aasta resolutsioonis Euroopa rohelise kokkuleppe kohta[12] „kui oluline on tagada ELi kodanikele Århusi konventsioonis sätestatud tegelik juurdepääs õiguskaitsele ja dokumentidele“, kutsus komisjoni üles „tagama, et EL järgib konventsiooni“ ning väljendas heameelt selle üle, et komisjon kaalub Århusi määruse läbivaatamist.

III. Aruande peamised järeldused

Mis puudutab komitee kaht esimest järeldust, siis tehti aruandes analüütilise töö põhjal ja ELi toimimise lepingu artiklis 263 Lissaboni lepinguga tehtud muudatusi arvesse võttes kindlaks kaks määrusega seostatavat puudust, mis on nüüd kavas seadusandlike meetmete abil kõrvaldada.

- Praegu on määruse alusel võimalik esitada vaie üksnes halduse üksikaktide ja mitte üldkohaldatavate aktide suhtes. Seda peetakse peamiseks teguriks, mis takistab valitsusvälistel organisatsioonidel haldusaktide vaidlustamist ELi tasandil.
- Praegu hõlmab kohaldamisala üksnes keskkonnaõiguse kohaseid akte. Konventsiooni artikli 9 lõikes 3 on kasutatud teistsugust sõnastust, viidates tegevusele, „mis on vastuolus [...] keskkonnaõigusnormidega“. Ehkki määruse kehtiv sõnastus – nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus (Euroopa Liidu Kohus) oma kohtupraktikas – on üldine, on väljendatud kahtlust, kas selle kohaldamisala vastab täpselt konventsiooni artikli 9 lõikele 3.

Peale selle leiti aruandes, et parandada tuleks määruses vaidemenetluse jaoks sätestatud tähtaegu. Eeskätt märgiti, et ELi institutsioonidele ja organitele vaidele vastamiseks ette nähtud 12-nädalane tähtaeg on osutunud liiga lühikeseks ning tähtajast on raske kinni pidada[13].

IV. Seadusandliku ettepanekuga kavandatavad muudatused

IV.a. Vaidemenetluse laiendamine, et hõlmata üldkohaldatavad aktid

Komisjon teeb ettepaneku laiendada termini „haldusakt“ määratlust, et valitsusvälistel organisatsioonidel oleks võimalik esitada vaie ELi institutsiooni või organi vastuvõetud kõikide muude kui seadusandlike aktide suhtes, millel on õiguslikult siduv ja väline mõju ning mis sisaldavad sätteid, mis võivad oma mõju tõttu olla vastuolus keskkonnaõigusega artikli 2 lõike 1 punkti f tähenduses, v.a nende aktide need sätted, mille korral on ELi õiguse alusel sõnaselgelt nõutavad ELi tasandi või riiklikud rakendusmeetmed. Sellega muudetaks

[12] Euroopa Parlamendi 15. jaanuari 2020. aasta resolutsioon Euroopa rohelise kokkuleppe kohta (2019/2956(RSP)).

[13] Vt eeskätt uuringu punkt 3.2.3.1.

märkimisväärselt Århusi määruse kehtiva tekstiga ettenähtud kohaldamisala, arvestades, et praegu viidatakse seal ainult üksikaktidele[14].

IV.b. Keskkonnaõigusele viitamise vastavusse viimine konventsiooni nõuetega

Ettepanekus täpsustatakse, et haldusakt peab sisaldama sätteid, mis võivad oma mõju tõttu olla vastuolus keskkonnaõigusega määruse artikli 2 lõike 1 punkti f tähenduses.

Määruse artikli 2 lõike 1 punkti g kehtiva sõnastuse alusel on võimalik keskkonnaõiguse kohaste haldusaktide läbivaatamine. See tähendab, et hindamisel, kas teatava akti suhtes saab esitada vaide, uurisid ELi institutsioonid ja organid seni ainuüksi seda, kas vaidlustatud haldusakti eesmärk oli aidata saavutada keskkonnapoliitika eesmärke, selle asemel et keskenduda asjaolule, kas akt on vastuolus keskkonnaõigusega.

Vaidemenetluse võimalus peab sellegipoolest olema tagatud kõigi nende keskkonnapoliitika eesmärkidele mõju avaldavate aktide puhul. Seda silmas pidades tuleb meeles pidada, et konventsiooni artikli 1 kohaselt peab olema tagatud võimalus pöörduda kohtusse keskkonnaasjus[15] ning et EL võttis konventsiooni ratifitseerimise kirja esitamisel kohustuse kohaldada konventsiooniga hõlmatud valdkonna asjakohaseid ELi eeskirju[16].

Selleks et tagada õiguskaitse tegelik kättesaadavus, tuleb seega kohandada haldusaktide mõiste määratlust, et see hõlmaks ka akte, mis on vastu võetud muu kui keskkonnaõiguse alusel, kuid sisaldavad sätteid, mis võivad oma mõju tõttu olla vastuolus ELi keskkonnaõigusega määruse artikli 2 lõike 1 punkti f tähenduses.

See on kooskõlas praegu kohaldatava keskkonnakaalutluste teistesse ELi poliitikavaldkondadesse integreerimise põhimõttega, nagu on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 11, mille kohaselt tuleb liidu poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse integreerida keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist.

Vaidemenetluse mehhanismi kohaldamisala tuleb viia vastavusse konventsiooni artikli 9 lõikega 3, mis on seotud keskkonnaõigusega vastuolus olevate aktidega. Seega on vaidemenetluse aluste kindlakstegemisel otsustav kriteerium see, kas akt on ELi keskkonnaõigusega vastuolus.

Mis puudutab ELi keskkonnaõiguse määratlust, siis kehtiva määruse artikli 2 lõike 1 punktis f on esitatud keskkonnaõiguse lai määratlus. Sellele vastavalt moodustavad keskkonnaõiguse „[liidu] õigusaktid, mis olenemata nende õiguslikust alusest, aitavad saavutada asutamislepingus sätestatud [liidu] keskkonnapoliitika eesmärke: säilitada, kaitsta ja parandada keskkonna kvaliteeti, kaitsta inimeste tervist, kasutada loodusressursse kaalutletult

[14] Määruse artikliga 10 on lubatud vaidlustada ka tegevusetust. Põhjenduse 11 kohaselt „peaks olema hõlmatud tegevusetus, kui on olemas kohustus võtta vastu [haldus]akt“.

[15] „Et kaitsta praeguste ja tulevaste põlvkondade õigust elada keskkonnas, mis vastab nende tervise ja heaolu vajadustele, teeb konventsiooniosaline keskkonnainfo üldkättesaadavaks, kaasab üldsuse keskkonnaasjade otsustamisse ning võimaldab konventsiooni kohaselt pöörduda neis asjus kohtusse.“ (Rõhuasetus lisatud).

[16] Nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsus 2005/370/EÜ keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel, ELT L 124, 17.5.2005, lk 1–3.

ja mõistlikult ning edendada rahvusvahelisel tasandil meetmeid piirkondlike või ülemaailmsete keskkonnaprobleemidega tegelemiseks“[17].

Ettepaneku kohaselt tuleks määruses konkreetselt sätestada, et vaide põhjenduses peaks vaide esitaja tõendama, mil viisil on haldusakt vastuolus ELi keskkonnaõigusega. Kohtupraktikas on nõutud, et „selleks, et täpsustada vaide põhjendusi, peab haldusakti peale keskkonnaõiguse alusel vaide esitaja esitama olulisi faktilisi asjaolusid või õiguslikke argumente, mis tekitavad tõenäolisi ehk olulisi kahtlusi liidu institutsiooni või asutuse antud hinnangu osas viidatud aktis“[18].

IV.c. Vaidemenetluse tähtaegade pikendamine

Ettepanekuga pikendatakse vaidemenetluse tähtaegu, et tagada hindamise asjakohane kvaliteet. Konkreetsemalt pikendatakse valitsusvälistele organisatsioonidele ettenähtud tähtaega kahe nädala võrra ja ELi institutsioonidele ettenähtud tähtaega nelja nädala võrra. Valitsusvälistele organisatsioonidele antav lisaaeg peaks võimaldama neil esitada ELi keskkonnaõigusega vastuolus olevate haldusaktide ja haldusliku tegevusetuse vaidlustamisel vajalikud faktilised ja õiguslikud argumendid. ELi institutsioonidele ja organitele ettenähtud vastamistähtaja pikendamine peaks neil võimaldama vaideid põhjalikumalt läbi vaadata. Samuti peaks antav lisaaeg tugevdama harta artikli 41 kohast õigust heale haldusele.

V. Kes saab esitada vaide?

Määruse kohane vaidemenetlus on vaid üks viis, mille abil EL täidab konventsiooni artikli 9 lõikes 3 sätestatud nõudeid. Artikli 9 lõike 3 nõuete järgimine ei olene ainuüksi määrusest.

Konventsiooni artikli 9 lõiget 3 on võimalik täita kas vaidemenetluse või kohtuliku kontrolli (või mõlema) abil. See on ette nähtud Århusi konventsiooni artikli 2 lõikes 4 määratletud üldsuse esindajatele[19]. Nende hulka kuuluvad nii üksikisikud kui ka valitsusvälised organisatsioonid; täpsed õigused määratletakse (selles kontekstis) ELi õigusega, lähtudes konventsiooni artikli 9 lõikest 3[20].

Esiteks tuleb märkida, et ehkki üksikisikud ei saa määruse alusel vaiet esitada, saavad nad taotleda ELi institutsioonide ja organite aktide ja tegevusetuse kohtulikku kontrolli, juhul kui täidetud on ELi toimimise lepingus sätestatud tingimused, nagu selgitatakse allpool. Konventsiooni kohaselt peavad konventsiooniosalised võimaldama kas vaidemenetlust või kohtulikku kontrolli, ent mitte tingimata mõlemat varianti.

Riiklike rakendusmeetmete olemasolu korral saavad üksikisikud neid vaidlustada liikmesriigi kohtus ning paluda liikmesriigi kohtul pöörduda Euroopa Liidu Kohtu poole, et viimane vaataks asjaomase ELi akti kehtivuse läbi ELi toimimise lepingu artikli 267 alusel.

---

17 Selle määratluse alla kuulub ka kliimamuutuste vastu võitlemine, millele on osutatud ELi toimimise lepingu artiklis 191, kus on sätestatud ELi keskkonnapoliitika eesmärgid.

18 Vt kohtuotsus, Euroopa Kohus, 12. september 2019, TestBioTech *vs.* komisjon, C-82/17 P, ECLI:EU:C:2019:719, punkt 69.

19 Artikli 2 lõike 4 kohaselt käsitatakse üldsusena „üht või mitut füüsilist või juriidilist isikut ning siseriiklike õigusaktide või -praktika kohaselt ka nende isikute organisatsioone, rühmi või muid ühendusi“.

20 Artikli 9 lõike 3 kohaselt „tagab konventsiooniosaline siseriiklike õigusaktide nõuetele vastavale üldsuse esindajale, juhul kui need nõuded on sätestatud, juurdepääsu kohtulikule või haldusmenetlusele, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõigusnormidega“ (rõhuasetus lisatud).

Peale selle saavad üksikisikud ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu alusel Üldkohtus vahetult vaidlustada: i) neile adresseeritud akte; ii) neid otseselt ja isiklikult puudutavaid akte ning iii) halduse üldakte, mis puudutavad neid otseselt ega sisalda rakendusmeetmeid.

Teiseks on juba konventsioonis nenditud, et valitsusvälistel organisatsioonidel peaks võrreldes üksikisikutega olema privilegeeritud juurdepääs õigusemõistmisele[21]. Asjaolu, et vaidemenetluse mehhanismi saavad kasutada üksnes valitsusvälised organisatsioonid, on kooskõlas nii kõnealuse eristusega kui ka vajadusega tagada valitsusvälistele organisatsioonidele otsene õiguskaitse kättesaadavus ELi tasandil (vaidlustades vaidele esitatud vastuse ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu alusel), ilma et oleks vaja muuta aluslepinguid[22].

Kolmandaks tuleb silmas pidada, et paljud ELi institutsioonide ja organite vastuvõetud aktid on üldkohaldatavad. Valitsusvälistele organisatsioonidele vaidemenetluse mehhanismile juurdepääsu tagamine on põhjendatud asjaoluga, et sageli suudavad valitsusvälised organisatsioonid – nagu on märgitud eespool[23] – kõige paremini esindada avalikku huvi ja kajastada kodanikuühiskonna asjaomaseid mureküsimusi professionaalse, kaalutletud ja põhjendatud argumentatsiooni abil.

Neljandaks, kui vaidemenetluse mehhanism tehtaks kättesaadavaks kõigile üksikisikutele, tekiks olukord, mida Århusi konventsiooni vastavuskomitee peab *actio popularis*'eks, mis ei ole konventsiooni alusel nõutav[24].

Kui aga tegemist on selliste halduse üldaktidega, mis ei sisalda rakendusmeetmeid – tingimusel, et need vastavad kaebeõiguse tingimustele ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu alusel –, võib see tähendada, et kui määrusega tagatakse kaebeõigus üksikisikutele, on neil sama reguleerimisesemega seoses õigus ühtaegu esitada vaie ja taotleda kohtulikku kontrolli. See ei ole aga jällegi konventsiooni kohaselt nõutav. Konventsiooniosalised saavad pakkuda kas vaidemenetluse või kohtuliku kontrolli võimalust.

Viiendaks on oluline ka konventsiooni alusel riigi tasandil tagatud õiguskaitse kättesaadavuse järjepidevus. Kui üksikisikutel oleks ELi tasandil kaebeõigus, kuid riigi tasandil puuduks neil samaväärne võimalus vaidlustada sarnastesse kategooriatesse kuuluvat akti ja tegevusetust (nt valitsuse dekreedid või muud üldkohaldatavad aktid), ei oleks see järjepidev.

Kokkuvõttes võimaldab ELi süsteem igal taotlejal esitada vaide ja/või pöörduda kohtusse, ehkki valitsusvälistele organisatsioonidele ja üksikisikutele pakutavad õiguskaitsemehhanismid on erinevad[25]. Nagu on selgitatud, moodustab Århusi määruse muutmine osa ulatuslikumatest jõupingutustest, millega soovitakse tagada kõigile õiguskaitse kättesaadavus keskkonnaasjades.

---

21 Vt eelkõige konventsiooni artikli 9 lõige 2.

22 ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu alusel ei ole valitsusvälised organisatsioonid seni suutnud tõendada asjaolu, et aktid neid otseselt puudutavad, ning seetõttu ei ole nad saanud esitada haldusakti vastu hagi otse Euroopa Liidu Kohtus. Seepärast on valitsusvälistele organisatsioonidele määruse artikliga 10 ette nähtud vaidemenetlus. Määruse artikli 12 kohaselt võib vastavalt artiklile 10 vaide esitanud valitsusväline organisatsioon seejärel algatada menetluse Euroopa Liidu Kohtus.

23 Kohtujurist Sharpstoni ettepanek, esitatud 12. oktoobril 2017 kohtuasjas C- 664/15: Protect Natur, ECLI:EU:C:2017:760, punkt 77 (viidatud käesoleva seletuskirja 1. leheküljel).

24 Vt komitee järeldused asjas ACCC/C/2005/11 (Belgia), nagu on tsiteeritud Århusi konventsiooni rakendusjuhendi leheküljel 191.

25 Vt aruande punkt 4.2.

VI. Õiguslikult mittesiduvate ja välise mõjuta haldusaktide küsimus

Aruandes analüüsiti ka küsimust, kas vaidemenetluse kohaldamisalast peaks olema välja jäetud õiguslikult mittesiduvad ja välise mõjuta aktid. Nii on praegu ette nähtud määruse artikli 2 lõike 1 punktiga g, kus on esitatud haldusaktide määratlus. Sellele küsimusele juhtis tähelepanu ka komitee oma järeldustes[26].

Ehkki terminikasutus ei ole täpselt sama, vastab kõnealune määrusest tulenev väljajätt oma ulatuselt ELi toimimise lepingu artikli 263 esimesele lõigule, nagu on tõlgendanud Euroopa Liidu Kohus oma kohtupraktikas[27]. ELi toimimise lepingu artikli 263 esimese lõigu alusel on Euroopa Liidu Kohtul pädevus kontrollida „seadusandlike aktide ning nõukogu, komisjoni ja Euroopa Keskpanga õigusaktide seaduslikkust, välja arvatud soovitused ja arvamused, ning nende Euroopa Parlamendi ja Euroopa Ülemkogu õigusaktide seaduslikkust, mille eesmärgiks on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele“. Samuti on sätestatud, et „Euroopa Liidu Kohus [kontrollib] liidu organite või asutuste õigusaktide seaduslikkust, mille eesmärgiks on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele“.

Nii määruse kehtiva artikli 2 lõike 1 punkti g kui ka ELi toimimise lepingu artikli 263 esimese lõigu sõnastusest nähtub, et aktid, mille eesmärk ei ole tekitada õiguslikke tagajärgi, ei kuulu vastavalt määruse kohase vaidemenetluse ega aluslepingute kohase kohtuliku kontrolli kohaldamisalasse. Seda kinnitab asjaolu, et ELi toimimise lepingu artikli 263 esimese lõigu kohaldamisalast on välja jäetud soovitused ja arvamused (mis ei ole siduvad)[28].

Mis puudutab Århusi konventsiooni nõudeid õiguskaitse kättesaadavuse kohta, siis tasub meelde tuletada, et konventsiooni artikli 9 lõike 3 kohaselt saavad keskkonnaõigusega vastuolus olla vaid aktid, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi. Seega on selge, et õiguslikke tagajärgi mittetekitavaid akte ei saa pidada keskkonnaõigusega vastuolus olevaks Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 3 tähenduses.

Võttes arvesse eespool esitatut ja asjaolu, et komitee järelduste kohaselt on Århusi määrusega ettenähtud vaidemenetluse mehhanism vaid n-ö tasakaalustav meede õiguskaitse kättesaadavuse suhtes ELi toimimise lepingu artikli 263 alusel kohaldatavate nõuete kõrval,[29] ei ole asjakohane pakkuda võimalust esitada vaideid selliste aktide kohta, mille eesmärk ei ole tekitada õiguslikke tagajärgi.

Samal ajal on kohtupraktikas kinnitatud, et meetme nimetus ega vorm ei ole oluline. Keskse tähtsusega on tagajärjed, sisu ja kohaldamisala[30]. Vaidlustada võib meetmeid, millel on olenemata nimetusest siduvad õiguslikud tagajärjed ja mis võivad kahjustada hageja huve, muutes tema õiguslikku olukorda[31].

---

26 Vt järeldused, II osa (viidatud eespool), punkt 102 jj.

27 Kohtuasi C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, punkt 56.

28 Vt SWD(2019) 378 final, lk 23–24.

29 Århusi konventsiooni vastavuskomitee järeldused asjas ACCC/C/2008/32, II osa, viidatud eespool, punkt 122.

30 Kohtuasjas 22/70, komisjon *vs.* nõukogu, EKL 1971, lk 263, ECLI:EU:C:1971:32, leidis kohus, et tühistamishagi peab olema võimalik esitada institutsioonide võetud kõikide selliste meetmete suhtes, millel võivad olla õiguslikud tagajärjed, sõltumata nende meetmete laadist ja vormist (punkt 42). Vt ka kohtuasi C-57/95. ECLI:EU:C:1997:164.

31 Vt otsus kohtuasjas C-325/91: Prantsusmaa *vs.* komisjon, EKL 1993, lk I-3283; liidetud kohtuasjad 1/57 ja 14/57: Usines à tubes de la Sarre *vs.* ülemamet, EKL 1957, lk 105; liidetud kohtuasjad 316/82 ja 40/83: Kohler *vs.* kontrollikoda, EKL 1984, lk 641.

- **B. Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

Ettepanek on kooskõlas õiguskaitse kättesaadavuse valdkonnas praegu kehtivate sätetega ja täiendab neid. Need sätted hõlmavad eelkõige alljärgnevat:

– keskkonnateabele juurdepääsu direktiivi[32] artikli 6 lõige 2;

– keskkonnavastutuse direktiivi[33] artikkel 13;

– tööstusheidete direktiivi[34] artikkel 25;

– keskkonnamõju hindamise direktiivi[35] artikkel 11 ning

– Seveso III direktiivi[36] 2012/18/EL artikkel 23[37].

Need hõlmavad otsuseid, akte ja tegevusetust, mis on seotud keskkonnainfo saamise taotlustega, keskkonnamõju direktiivi üldsuse kaasamist käsitlevate sätetega, tööstuslubadega ning keskkonnavastutusega.

- **C. Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Ettepanek aitab tugevdada õigusriigi põhimõtet kooskõlas komisjoni praeguste prioriteetidega, mis on seotud Euroopa rohelise kokkuleppega ja euroopaliku eluviisi edendamisega[38]. Eeskätt aitab see tõhustada vaidemenetluse ja kohtuliku kontrolli ELi süsteemi ning seeläbi tugevdab see harta artiklite 41 ja 47 kohaldamist.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

- **A. Õiguslik alus**

Õiguslik alus meetmete võtmiseks kõnealuses valdkonnas on ELi toimimise lepingu artikli 192 lõige 1. See on kooskõlas muudetava määruse algse õigusliku alusega (Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 175 lõige 1, nüüd ELi toimimise lepingu artikli 192 lõige 1)[39]. Ettepaneku eesmärk on parandada keskkonnakaitset, täiustades valitsusvälistele organisatsioonidele ELi institutsioonide ja organite haldusaktide ja tegevusetuse korral kättesaadavat vaidemenetlust, kui need on vastuolus keskkonnaõigusega.

---

32 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta, ELT L 41, 14.2.2003, lk 26–32.

33 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta, ELT L 143, 30.4.2004, lk 56–75.

34 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiiv 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll), ELT L 334, 17.12.2010, lk 17–119.

35 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta, ELT L 26, 28.1.2012, lk 1–21.

36 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2012. aasta direktiiv 2012/18/EL ohtlike ainetega seotud suurõnnetuse ohu ohjeldamise ning nõukogu direktiivi 96/82/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta, ELT L 197, 24.7.2012, lk 1–37.

37 Vt ka õhusaasteainete siseriiklike ülemmäärade direktiivi (EL) 2016/2284 põhjendus 27, milles viidatakse konkreetselt Euroopa Liidu Kohtu praktikale seoses õiguskaitse kättesaadavusega, vastavalt keskkonnaõiguse valdkonnas õiguskaitse kättesaadavust käsitleva komisjoni teatise punktile 28, C/2017/2616, ELT C 275, 18.8.2017, lk 1–39.

38 Komisjoni poliitilised suunised, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_et.pdf.

39 Tasub märkida, et artikli 192 lõiget 1 ei ole nimetatud Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu artikli 106a lõikes 1, milles käsitletakse ELi lepingu ja ELi toimimise lepingu teatud sätete kohaldamist. Vt ka kohtuotsus, Üldkohus (esimene koda), 27. veebruar 2018, T-307/16, ECLI:EU:T:2018:97, punkt 49.

- **B. Subsidiaarsus (ainupädevusse mittekuuluva valdkonna puhul)**

Keskkonnaküsimuste reguleerimisel on EL jaganud pädevust liikmesriikidega. See tähendab, et liit võib õigusakte vastu võtta üksnes aluslepingutega lubatud piires ning peab järgima vajalikkuse, subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid.

Selles valdkonnas on ELi tasandi meetmed vajalikud seepärast, et EL on konventsiooni osaline ning peab täitma selles sätestatud kohustusi, kusjuures konventsioon on ELi suhtes siduv kooskõlas ELi toimimise lepingu artikliga 216. Algatus on seotud konventsiooni nende sätete kohaldamisega, mis käsitlevad teatavatesse kategooriatesse kuuluvate ELi aktide vaidemenetlust või kohtulikku kontrolli. Seepärast on eesmärke võimalik saavutada ainult ELi tasandil ning algatus tagab ELi lisaväärtuse.

Samal ajal on asjakohane arvata kavandatavast muudatusest välja haldusaktide need sätted, mille puhul on ELi õigusega sõnaselgelt nõutavad riiklikud rakendusmeetmed,

sest neid meetmeid on võimalik vaidlustada otse liikmesriikide kohtutes. Kooskõlas ELi toimimise lepingu artikliga 267 moodustavad liikmesriikide kohtud ELi õiguse alusel tegutsevate üldkohtutena lahutamatu osa kehtivuse ja tõlgendamisega seotud eelotsusetaotluste süsteemist[40].

- **C. Proportsionaalsus**

Ettepanek ei lähe konventsiooni sätetele vastavuse saavutamiseks vajalikust kaugemale. Proportsionaalsusele antud hinnangut kinnitavad tehtud poliitikavalikud. Eeskätt tehakse ettepanekuga järgmist.

- Ettepanekuga laiendatakse vaidemenetluse mehhanismi kohaldamisala, et see hõlmaks ka muid kui seadusandlikke üldkohaldatavaid akte. Seejuures jäetakse välja nende aktide sellised sätted, mille korral on ELi õiguse alusel sõnaselgelt nõutavad ELi tasandi või riiklikud rakendusmeetmed.
- Ettepanekuga täpsustatakse, et hõlmatud on üksnes need muud kui seadusandlikud aktid ja tegevusetuse juhtumid, mis võivad oma mõju tõttu olla vastuolus keskkonnaõigusega. See sõnastus vastab konventsiooni sõnastusele ja poliitikaeesmärkidele ning tagab seega õiguskindluse ja kooskõla konventsiooniga.
- Ettepaneku eesmärk ei ole hõlmata õiguslikult mittesiduvaid ja välise mõjuta akte – see on kooskõlas ELi kohtuliku kontrolli süsteemi olemusega, mis kajastub eelkõige ELi toimimise lepingu artikli 263 esimeses lõigus.
- Ettepanek tagab lisaväärtuse, andes valitsusvälistele organisatsioonidele kodanikuühiskonna ja avaliku huvi esindajatena lisavõimalused taotleda keskkonnaõigusega vastuolus olevate haldusaktide läbivaatamist. Eespool selgitatud põhjustel ei laiendata kavandatava muudatuse alusel antavaid õigusi aga üksikisikutele.

Ettepanek põhineb aruande ja kaasneva uuringu järeldustel. Poliitikavalikut kinnitati üksikasjaliku analüüsi abil, mille kohaselt ei ole kavandatavate meetmete kõrval muid teostatavaid valikuvariante.

[40] Kohtu (täiskogu) 8. märtsi 2011. aasta arvamus 1/09 ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 11 alusel, ühtse patendivaidluste lahendamise süsteemi loomine, ECLI:EU:C:2011:123, punkt 80.

- **D. Vahendi valik**

Valitud õigusakt on määrus, nagu seda on ka ettepanekuga muudetav õigusakt.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

- **A. Praegu kehtivate õigusaktide järelhindamine või toimivuse kontroll**

Ettepanek põhineb aruandesse koondatud tõenditel; lisatõendid ja -analüüs on esitatud avaldatud uuringus. Dokumentide alusel tehti ELi tasandil keskkonnaasjades õiguskaitse kättesaadavust käsitlevate määruse sätete põhjalik järelhindamine.

- **B. Konsulteerimine sidusrühmadega**

Kooskõlas parema õigusloome suunistega algatati 20. detsembril 2018 12-nädalane avalik konsultatsioon, et toetada uuringut konventsiooni ELi tasandil rakendamise kohta seoses õiguskaitse kättesaadavusega keskkonnaasjades. Konsultatsioon oli avatud 14. märtsini 2019. See toimus EUSurvey veebiküsitluse kujul kõikides ELi keeltes.

Avalik konsultatsioon järgnes algsele tegevuskavale, milles käsitleti konventsiooni ELi tasandil rakendamist seoses õiguskaitse kättesaadavusega keskkonnaasjades ning mis oli tagasiside andmiseks kättesaadav 8. maist 2018 kuni 5. juunini 2018; tulemused on avaldatud internetis[41]. Protsessi täiendasid muud sihipärased konsultatsioonid, kus osalesid sidusrühmad paljudest eri huvigruppidest, sealhulgas ettevõtjad, valitsusvälised organisatsioonid, teadusringkond, liikmesriigid, liikmesriikide kohtunikud ja ELi institutsioonid.

Avaliku konsultatsiooni[42] raames laekus 175 vastust, millest suurima osa moodustasid üksikisikute vastused (30 %). Vastuseid laekus ka keskkonnaorganisatsioonidelt, sealhulgas valitsusvälistelt organisatsioonidelt (19,4 %) ja avaliku sektori asutustelt (18,9 %). Ettevõtjate ja ettevõtjate ühenduste vastused moodustasid laekunud vastuste koguarvust 17 %.

Keskkonnaorganisatsioonid (sh valitsusvälised organisatsioonid) ja üksikisikud väljendasid oma vastustes rahulolematust ELi aktide vaidlustamiseks kättesaadavate õiguskaitsevahendite suhtes ning tunnistasid meetmete võtmise vajadust. Ettevõtjatelt, ettevõtjate ühendustelt ja avaliku sektori asutustelt laekunud vastustes võis aga täheldada peamiselt positiivset hinnangut praegusele olukorrale. Konsultatsiooni tulemused kinnitasid prioriteete, mille komisjon oli määrusega seoses tõstatatud probleemide puhul kindlaks teinud. Eeskätt pidasid vastanud kõige olulisemateks probleemideks seda, et vaidlustamiseks peab akt või tegevusetus olema üksikmeetme tähenduses ning et määruse alusel on võimalik vaidlustada üksnes keskkonnaõiguse kohast akti või tegevusetust. Enamik ettevõtjaid ja ettevõtjate ühendusi pidas neid ja muid probleeme väheoluliseks. Keskkonnaorganisatsioonid ja valitsusvälised organisatsioonid omistasid nendele probleemidele üldkokkuvõttes aga suurt tähtsust[43].

---

41 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1743-EU-implementation-of-the-Aarhus-Convention-in-the-area-of-access-to-justice-in-environmental-matters.

42 Tulemused on kättesaadavad veebisaidil https://ec.europa.eu/environment/aarhus/consultations.htm.

43 Lisaandmed avaliku konsultatsiooni tulemuste kohta on esitatud uuringus.

Peale selle korraldas uuringu teinud töövõtja 22. jaanuaril 2019 kaks sidusrühmade sihtgrupi kohtumist, kus osalesid tööstusharu esindajad ja valitsusvälised organisatsioonid[44]. Nende kohtumiste tulemused kinnitasid avaliku konsultatsiooni tulemusi.

Samuti pidas komisjon mitu kohtumist liikmesriigi ekspertidega,[45] et teavitada neid uuringu kulgemisest ja vahetada arvamusi. Nendel kohtumistel saadi kinnitust, et teatavatel liikmesriikidel on mureküsimusi seoses õigusega vaidlustada riiklikke rakendusmeetmeid.

Peale selle kutsus komisjon kokku mitu kohtumist teiste sidusrühmadega, et jagada teavet uuringu kulgemise kohta ja vahetada arvamusi:

- kaks keskkonnanõuete täitmise ja keskkonnaalase juhtimise foorumi raames peetud kohtumist valitsusväliste organisatsioonide, tööstusharu esindajate ja liikmesriikidega (30. november 2018 ja 29. mai 2019);
- komisjoni ja liikmesriikide kohtunike erakorraline kohtumine, kus käsitleti ELi toimimise lepingu artikli 267 kohaldamist keskkonnaasjades õiguskaitse kättesaadavuse valdkonnas (29. jaanuar 2019).

6. märtsil 2020 avaldati seadusandlikku algatust kirjeldav tegevuskava, mis oli tagasiside andmiseks kättesaadav 3. aprillini[46]. Selle kohta laekus kokku 175 vastust – ligikaudu kaks kolmandikku vastustest saadi üksikisikutelt ja üks kolmandik organisatsioonidelt, sealhulgas ettevõtjate ühendustelt ja keskkonnaühendustelt. Vastuste analüüs kinnitas, et enamik mureküsimusi oli juba tõstatatud eelmistel sidusrühmadega peetud konsultatsioonidel. Seepärast oli neid küsimusi uuringus ja aruandes juba üksikasjalikult hinnatud ning neid võeti ettepanekus arvesse.

Enamik üksikisikuid tõstatas küsimusi õiguskaitse kättesaadavuse kohta riigi tasandil. Neid küsimusi käsitletakse ettepanekule lisatud teatises kirjeldatud meetmetega. Osa inimesi pidas vajalikuks võimalust esitada kaebusi ja petitsioone otse ELi institutsioonidele; sellised mehhanismid on juba olemas[47].

Vastuseid laekus ka mitmelt ettevõtjate ühenduselt. Nagu varemgi, väljendasid nad kahtlust võimaliku lisakoormuse ja majanduslike tagajärgede suhtes. Kättesaadava tõendusmaterjali ulatusliku hindamise alusel järeldati, et kavandatavad seadusandlikud muudatused ja vastuvõetava teatise alusel võetavad meetmed ei suurendaks märkimisväärselt halduskoormust ega õiguskindlusetust ning need tagaksid tasakaalustatud lähenemisviisi.

Ka keskkonna valdkonnas tegutsevad valitsusvälised organisatsioonid juhtisid uuesti tähelepanu teatavatele olulistele küsimustele. Need küsimused olid juba teada ning kõiki neid oli hoolikalt hinnatud. Sellegipoolest väärib üks neist erilist tähelepanu.

Keskkonnaorganisatsioonid leidsid, et ettepanek peaks hõlmama ka riiklikke rakendusmeetmeid sisaldavaid ELi akte. Selles küsimuses on punktis IV.a.3 selgitatud põhjustel põhjendatud liikmesriikide kohtutele toetumine – valitsusvälistel organisatsioonidel peavad tõepoolest riigi tasandil olema toimivad võimalused riiklike rakendusmeetmete

44 Protokoll on esitatud uuringu 6. lisas.

45 Kolm kohtumist komisjoni eksperdirühmaga, mis tegeleb Århusi konventsiooni rakendamise küsimustega (15. oktoober 2018, 11. märts 2019 ja 12. aprill 2019).

46 Kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12165-Access-to-Justice-in-Environmental-matters.

47 Eeskätt Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjoni, Euroopa Ombudsmani ja Euroopa Komisjonil oleva kaebuste lahendamise mehhanismi roll.

vaidlustamiseks ning komisjon aluslepingute täitmise järelevalvajana teeb koostööd liikmesriikidega, et aidata tagada nõuete täitmine kohapeal. Liikmesriikide kohtud peavad omakorda võimaldama valitsusvälistel organisatsioonidel pöörduda Euroopa Liidu Kohtu poole ELi toimimise lepingu artikliga 267 ettenähtud eelotsusetaotluse menetluse alusel.

Lähtudes avaliku konsultatsiooni tulemustest – sealhulgas tegevuskava kohta saadud tagasisidest – ja aruandes sisalduvast põhjalikust analüüsist, mille komisjon kaasneva uuringu alusel tegi, ning võttes arvesse komitee tõstatatud küsimusi,[48] järeldati, et puuduvad muud teostatavad valikuvariandid kui lahendada kaks määruse puhul kindlaks tehtud põhiprobleemi seadusandliku ettepaneku abil (vt lisateave mõjuhinnangut käsitlevas jaotises).

Konsultatsioonide käigus käsitleti kõiki asjakohaseid küsimusi, seega ei olnud ettepaneku üksikasjade käsitlemiseks vajadust edasiste avalike konsultatsioonide järele.

- **C. Eksperdiarvamuste kogumine ja kasutamine**

Peamised eksperdiarvamuste allikad on komisjoni aruanne konventsiooni ELi tasandil rakendamise kohta seoses õiguskaitse kättesaadavusega keskkonnaasjades ning selle aluseks olev uuring, mida toetavad ulatusliku konsulteerimisprotsessi tulemused – need materjalid moodustavad ettepaneku tõendusbaasi.

- **D. Mõjuhinnang**

Laiaulatuslik uuring ja komisjoni aruanne, milles analüüsiti keskkonnaasjades õiguskaitse kättesaadavust käsitlevate sätete toimimist ELi tasandil, tagavad käesoleva algatuse jaoks tugeva faktilise tõendusbaasi.

Kooskõlas parema õigusloome vahendiga nr 9 („Millal on mõjuhinnangut vaja?“) leiti, et mõjuhinnangut ei ole vaja alljärgnevatel põhjustel.

- Uuringus analüüsiti kõiki valikuvariante asja ACCC/C/2008/32[49] käsitlevate komitee järelduste hindamise alusel kindlaks tehtud puuduste kõrvaldamiseks, hinnati nende mõju ning selgitati välja, et ainus valikuvariant uuringus kindlaks tehtud puuduste kõrvaldamiseks on määruse muutmine, st seadusandlik meede. Meetmete võtmata jätmisest või üksnes mitteseadusandlikest meetmetest ilmselgelt ei piisa. Samuti on selge, et määruse muutmisele puudub tegelik alternatiiv ning et algatuse poliitikat kujundava sisu osas ei leidu muid realistlikke valikuvariante.
- Uuringus ei tuvastatud märkimisväärset sotsiaalset mõju (vt eeskätt 5. peatükk meetmete ja valikuvariantide mõju hindamise kohta) tööhõivele, töötingimustele ega tulujaotusele, sotsiaalkaitsele ega sotsiaalsele kaasamisele.
- Samuti ei oodata seadusandlikust algatusest olulist majanduslikku mõju, kui mitte arvestada seda, et töökoormuse eeldatava kasvu tõttu suureneb ELi institutsioonide ja Euroopa Liidu Kohtu halduskoormus.

- **E. Õigusnormide toimivus ja lihtsustamine**

Määruses on mitu viidet ja terminit, mis pärinevad Lissaboni lepingu jõustumise eelsest ajast, ning käesolev ettepanek hõlmab vaid teatavat osalist ajakohastamist. Seepärast vajab määrus

[48] Vt Århusi konventsiooni vastavuskomitee esialgsed järeldused asjas ACCC/C/2008/32 veebisaidil https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html; vt lisateave seletuskirja I jaotises.

[49] Vt https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html.

kodifitseerimist. Võttes aga arvesse poliitilist prioriteeti võimaldada määruse kiiret muutmist ELi rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks, kavatseb komisjon esitada kodifitseerimisettepaneku pärast käesoleva ettepaneku vastuvõtmist, lähtudes paremat õigusloomet käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe[50] punktist 46.

- **F. Põhiõigused**

Aruandes ja uuringus käsitleti kavandatavaid seadusandlikke meetmeid põhiõigustega seotud vaatenurgast. Järeldati, et meetmed aitaksid tõhustada vaidemenetluse ja kohtuliku kontrolli ELi süsteemi; selle tulemusena tugevdaksid need õigusriigi põhimõtet ning harta artiklite 41 ja 47 kohaldamist (vt eeskätt uuringu punkt 3.4.2).

Eeskätt tugevdatakse õigust heale haldusele (artikkel 41). Tänu sellele, et vaidlustatavate haldusaktide ja läbivaatamisaluste ulatus on laiem ja täpsem, on tingimustele vastavatel valitsusvälistel organisatsioonidel suurem õiguskindlus ja tõhusam moodus nõuda keskkonnaõigusega vastuolus olevate haldusaktide läbivaatamist. Haldusasutustele vaiete hindamiseks ja nendele vastamiseks ettenähtud tähtaja pikendamine peaks võimaldama põhjalikumat analüüsi ja hindamist. Seega tugevdab antav lisaaeg harta artikli 41 kohaste hea halduse nõuete täitmist.

Määrust muudetakse üksnes vaidemenetluse tingimuste osas. Valitsusvälised organisatsioonid võivad siiski pöörduda ELi institutsiooni või organi antud vastuse asjus Euroopa Liidu Kohtu poole. Seepärast on muudatusel kaudne mõju ka kohtuliku kontrolli taotlemise võimalustele ning see tugevdab harta artikli 47 kohaldamist.

4. MÕJU EELARVELE

Aruandes ja kaasnevas uuringus hinnati hoolikalt eri valikuvariantide mõju ELi institutsioonide, eelkõige komisjoni ja Euroopa Liidu Kohtu siseressurssidele. Järeldati, et ettepanekus kirjeldatud valikuvariantide kasutamisel on kõnealune mõju vähene. Ressurssidele avaldatava mõju ulatust võib seletada eri teguritega.

– Kavandatavate muudatustega kohandatakse kehtivat vaidemenetluse süsteemi, mitte ei looda uut süsteemi. Kehtiva süsteemiga juba kaasneb teatav ressursikasutus, mida võib olla vaja uue olukorraga kohanemiseks kohandada.

– Peamise kavandatava muudatusega laiendatakse nende aktide ringi, mida on võimalik läbi vaadata, et vaidlustada saaks ka üldkohaldatavaid akte. Praegu on komisjonile võimalik esitada vaideid määruse kehtivast kohaldamisalast väljapoole jäävate aktide kohta – seda võimalust sageli kasutataksegi, osaliselt sellepärast, et vastuvõetavuskriteeriumid ei ole piisavalt selged. Selliste vaiete käsitlemiseks on vaja ressursse, kusjuures talitused võivad otsuste põhjendatust hinnata olenemata vaide vastuvõetavusest. Ehkki vastuvõetavustingimuste laiendamine võib suurendada praegust töökoormust, võib seda teatavas osas korvata asjaolu, et vastuvõetavuskriteeriumid on selgemad, mis omakorda lihtsustab vastuvõetavuse hindamist.

– Kavandatavad muudatused ei suurenda potentsiaalsete vaide esitajate arvu. Nagu praegugi, saavad vaideid esitada üksnes tingimustele vastavad valitsusvälised organisatsioonid. Komisjoni ettepanekuga ei ole kavas muuta valitsusväliste

[50] Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe, ELT L 123, 12.5.2016, lk 1–14.

organisatsioonide kvalifitseerimiskriteeriumeid ega anda kaebeõigust üksikisikutele. Seepärast ei pruugi haldusaktide ringi laiendamine tingimata tähendada seda, et vaiete arv sellevõrra suureneb. Selle asemel võib see aidata valitsusvälistel organisatsioonidel paremini prioriseerida juhtumeid, mille kohta vaideid esitada, sest vastuvõetavuskriteeriumid on täpsemalt määratletud ning organisatsioonidel on rohkem aega hoolikalt põhjendatud vaiete koostamiseks.

– Ettepanekuga pikendatakse vaietega tegelemiseks ettenähtud tähtaegu. Nii on talitustel rohkem aega vaiete menetlemiseks.

– Kuigi on oluline, et ükski ELi institutsioonide ja organite tehtud otsus ei oleks ELi õiguskorraga tagatud kontrolli- ja tasakaalustussüsteemist välja jäetud, nähtub kohtupraktikast, et Euroopa Liidu Kohus jätab ELi institutsioonidele ja organitele vaidemenetluse käigus tehtava otsuse puhul märkimisväärse kaalutlusruumi[51].

Juhtumite menetlejatele ja valitsusvälistele organisatsioonidele antakse määrusekohase vaidemenetluse kohta täiendavaid suuniseid. Ka komisjoni sisemine töökord vajab läbivaatamist kavandatavatest muudatustest tulenevaid uusi nõudeid arvesse võttes, et vähendada ebasoodsat mõju töökoormuse suurenemisest, mida muudatused suure tõenäosusega põhjustavad. Edaspidi on vaja veelgi parandada vaidemenetluse tulemuslikkust ja tõhusust, näiteks järgmiste meetmete abil:

– selle kontrollimine, kas teatavate juhtumikategooriate puhul saaks menetlust kohandada, näiteks selliste kriteeriumide alusel nagu sarnaste juhtumite arv, uudsus, keerukus ja mõju, ning

– koostööpõhiste IT-platvormide, mallide, korduvate küsimuste ja muud laadi suuniste kättesaadavaks tegemine, juhtumite menetlejate mentorlus, sealhulgas parima tava näidete jagamine, et veelgi soodustada ja standardida juhtumite menetlemist ja tulemuste saavutamist.

Vaatamata nendele algatustele suureneb komisjoni, sealhulgas selle teatavate asutuste halduskoormus, kuid eespool kirjeldatud kaalutluste järgimisel võib olla võimalik olukorda mõningal määral leevendada. Sellegipoolest on samuti selge, et tulevane mõju oleneb ka tegelikust juhtumite arvust ning nende jaotumisest poliitikavaldkondade vahel. Ehkki praegu ei ole võimalik arvandmeid täpselt kindlaks määrata, tuleb jälgida seda, kas töökoormuse üldine kasv on märkimisväärne ning kuidas see mõjutab konkreetseid poliitikavaldkondi. Seepärast tuleb töökoormusega seotud suundumusi ja töökoormuse jaotumist pidevalt jälgida, et vajaduse korral oleks võimalik võtta meetmeid.

5. MUU TEAVE

• A. Rakenduskavad ning järelevalve, hindamise ja aruandluse kord

Lisatud teatises kirjeldatakse täiendavaid meetmeid, mille abil hõlbustada konventsiooni rakendamist seoses keskkonnaasjades õiguskaitse kättesaadavusega riigi tasandil. Üldsusele ning ELi institutsioonidele ja organitele antakse ka määrusekohase vaidemenetluse kohta täiendavaid suuniseid, et aidata neil valmistuda uute nõuete täitmiseks.

• A. Selgitavad dokumendid (direktiivide puhul)

Ei kohaldata.

[51] Vt kohtuotsus, Üldkohus, 15. detsember 2016, T-177/13, ECLI:EU:T:2016:736, punktid 52–55 (mida kinnitab Euroopa Kohtu 12. septembri 2019. aasta otsus kohtuasjas C-82/17 P, TestBioTech *vs.* komisjon, ECLI:EU:C:2019:719).

- **C. Ettepaneku sätete üksikasjalik selgitus**

Artikli 1 lõige 1

Artikli 1 lõikega 1 muudetakse määruse artikli 2 lõike 1 punkti g kohast haldusaktide määratlust.

Vaidemenetluse laiendamine, et hõlmata üldkohaldatavad aktid

Muudatusega laiendatakse termini „haldusakt“ määratlust, et edaspidi saaks esitada vaideid ELi institutsiooni või organi vastuvõetud kõikide muude kui seadusandlike aktide suhtes, millel on õiguslikult siduv ja väline mõju ning mis võivad oma mõju tõttu olla vastuolus keskkonnaõigusega artikli 2 lõike 1 punkti f tähenduses. Sellegipoolest ei tohiks see hõlmata sätteid, mille korral on ELi õiguse alusel sõnaselgelt nõutavad ELi tasandi või riiklikud rakendusmeetmed. Sellele vastavalt saab uue määratluse alusel meetme suhtes vaide esitada olenemata sellest, kas tegemist on üksikmeetme või üldkohaldatava meetmega. Senine määratlus hõlmas vaid üksikakte.

Rakendusmeetmeid sisaldavad aktid

Määratluse laiendamise eesmärk on hõlmata sellised muud kui seadusandlikud meetmed, mis on oma olemuselt ELi toimimise lepingu artikli 263 neljandas lõigus osutatud „halduse üldaktid“. Seejuures toetutakse muudatuses elementidele, mida on kinnitatud väljakujunenud kohtupraktikas[52] seoses halduse üldakti mõistega ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu alusel.

ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu alusel võivad otseselt puudutatud isikud esitada Euroopa Liidu Kohtule hagi ELi institutsioonide ja organite vastuvõetud halduse üldaktide vastu, mis ei sisalda rakendusmeetmeid. Euroopa Liidu Kohus on oma kohtupraktikas selgitanud, et ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu kohaldamisel ei oma tähtsust see, kas rakendusmeede tuleb võtta ELi või riigi tasandil[53]. Samuti on kohus kinnitanud, et kõnealust Lissaboni lepinguga ettenähtud uut võimalust silmas pidades hõlmavad halduse üldaktid kõiki üldkohaldatavaid akte peale seadusandlike aktide[54].

Ettepaneku kohaselt ei saaks seega esitada vaiet haldusakti selliste sätete kohta, mille korral on ELi õigusega sõnaselgelt nõutavad riiklikud rakendusmeetmed. Nende sätete puhul on võimalik pöörduda liikmesriigi kohtu poole ning järgmise tasandina Euroopa Liidu Kohtu poole ELi toimimise lepingu artikli 267 alusel.

Selleks et tagada kooskõla ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõiguga, võib liidu tasandi rakendusmeetme vaidlustamisel taotleda haldusakti selliste sätete läbivaatamist, mille jaoks on ELi õigusega sõnaselgelt nõutavad ELi tasandi rakendusmeetmed.

Õiguskindluse tagamiseks on uues määratluses selgelt märgitud, et vaidemenetluse kohaldamisalast jäävad välja üksnes akti need sätted, mille korral on ELi õiguse alusel nõutavad ELi tasandi või riiklikud rakendusmeetmed. Selle nõude olemasolu kindlakstegemisel tuleb kaaluda, kas vaidlustatavad haldusakti sätted sisaldavad rakendusmeetmeid, selle asemel et vaadelda haldusakti tervikuna. Ei ole oluline, kas

---

52 Vt otsus liidetud kohtuasjades C- 622/16 P–C- 624/16 P, Montessori, ECLI:EU:C:2018:873, punktid 28 ja 29.

53 Otsus kohtuasjas C-456/13 P, T & L Sugars ja Sidul Açúcares *vs.* komisjon, EU:C:2015:284, punkt 30.

54 Otsus liidetud kohtuasjades C- 622/16 P–C- 624/16 P, Montessori, ECLI:EU:C:2018:873.

haldusakti muud, mittevaidlustatavad sätted sisaldavad rakendusmeetmeid. Võib ette tulla olukordi, kus teatavad vaidemenetlusega hõlmatud haldusakti sätted vajavad rakendusmeetmeid, samal ajal kui teised sätted on vahetult kohaldatavad. Näiteks võivad komisjoni määruse teatavad sätted olla vahetult kohaldatavad, kuid teiste sätete puhul võivad olla nõutavad ELi tasandi või riiklikud rakendusmeetmed[55].

Olukorras, kus riiklik rakendusmeede on seotud haldusakti vaidlustatavate sätetega, on valitsusvälistel organisatsioonidel üksnes võimalus taotleda rakendusmeetme kohtulikku kontrolli liikmesriigi kohtus. Kui ELi tasandi rakendusmeede on seotud haldusakti vaidlustatavate sätetega, peavad valitsusvälised organisatsioonid ootama, kuni rakendusakt on või oleks pidanud olema (tegevusetuse korral) vastu võetud. Kui rakendusmeetmed on aga seotud üksnes akti nende sätetega, mida ei vaidlustata, saab määruse alusel vaide esitada haldusakti vahetult kohaldatavate sätete suhtes.

Selle tulemusena oleks valitsusvälisel organisatsioonil ELi tasandi rakendusmeetmeid sisaldavate rakendusaktide korral tegutsemiseks eri võimalused, olenevalt sellest, mis sätteid nad vaidlustada soovivad.

Valitsusvälistel organisatsioonidel oleks õigus esitada vaie halduse üldakti nende sätete kohta, mis ei sisalda ELi tasandi rakendusmeetmeid.

Kuna aga vaidemenetluse eesmärk on parandada õiguskaitse kättesaadavust keskkonnaasjades, mille jaoks on õiguskaitsevahendite süsteem sätestatud ELi toimimise lepingus, ning võttes arvesse ELi toimimise lepingu artikli 263 alusel kättesaadavaid võimalusi, ei saaks valitsusvälised organisatsioonid esitada vaiet otse halduse üldaktide nende sätete kohta, mis sisaldavad ELi tasandi rakendusmeetmeid.

Selle asemel saavad valitsusvälised organisatsioonid – nagu teisedki organisatsioonid või üksikisikud, kes kasutavad ELi toimimise lepingu artikliga 263 ettenähtud õiguskaitsevahendeid – taotleda läbivaatamist hiljem, kui asjaomane ELi tasandi rakendusakt on vastu võetud[56]. Ka muu kui seadusandliku akti neid sätteid, mis sisaldavad rakendusmeedet, saab vaidlustada alles hiljem.

Viited keskkonnaõigusele

Muudatusega eemaldatakse haldusakti määratlusest fraas „keskkonnaõiguse kohane“. Selle asemel sätestatakse, et haldusakt peab sisaldama „sätteid, mis võivad oma mõju tõttu olla vastuolus keskkonnaõigusega määruse artikli 2 lõike 1 punkti f tähenduses“. Seda muudatust tuleks lugeda koos allpool esitatud artikli 1 lõikega 2, kus täpsustatakse, et vaide saab esitada üksnes sellise akti või tegevusetuse kohta, mis on vastuolus ELi keskkonnaõigusega.

Kõnealune muudatus põhineb kohaldataval kohtupraktikal, kus määruse kehtivat sõnastust on tõlgendatud konventsiooni eesmärke arvesse võttes[57]. See tagab selguse ja õiguskindluse seoses asjaoluga, et vaidlustada saab ükskõik millist haldusakti, mis sisaldab ELi

---

55 Kohtuotsus, Euroopa Kohus (suurkoda), 19. detsember 2013, Telefónica *vs.* komisjon, C-274/12 P, ECLI:EU:C:2013:852.

56 Põhjus seisneb selles, et ELi tasandi rakendusmeetmeid sisaldavaid halduse üldaktide sätteid ei saaks vaidlustada otse Euroopa Liidu Kohtus. Sellest tulenevalt peaksid valitsusvälised organisatsioonid (nagu ka teised organisatsioonid või üksikisikud) ootama, kuni ELi tasandi rakendusmeede on vastu võetud, ning vaidlustama rakendusmeetme Üldkohtus, kui neil õnnestub tõendada oma kaebeõigust.

57 Kohtuotsus, Üldkohus, 14. märts 2018, TestBioTech *vs.* komisjon, T-33/16, ECLI:EU:T:2018:135, punktid 44–46.

keskkonnaõigusega vastuolus olla võivaid sätteid, olenemata akti õiguslikust alusest või poliitikaeesmärgist, nagu on ette nähtud konventsiooni artikli 9 lõikega 3.

Samal ajal jäetakse määratlusse alles viide vaide esemeks oleva haldusakti ja keskkonnapoliitika eesmärkide seosele. Sel otstarbel kehtestatakse määratluses, et vaide saab esitada üksnes selliste aktide kohta, mis sisaldavad sätteid, mis võivad oma mõju tõttu olla vastuolus ELi keskkonnaõigusega määruse artikli 2 lõike 1 punkti f tähenduses.

Artikli 1 lõige 2

Viited keskkonnaõigusele

Sarnaselt artikli 1 lõikega 1, millega muudetakse haldusakti määratlust, eemaldatakse ka määruse artikli 10 lõike 1 esimesest lõigust nõue, et akt peab olema vastu võetud „keskkonnaõiguse alusel“. Uue sättega selgitatakse samuti, et vaide saab esitada üksnes sellise akti ja tegevusetuse kohta, mis on vastuolus ELi keskkonnaõigusega. Seega tagatakse muudatusega, et määruse sõnastus kajastab konventsiooni artikli 9 lõikes 3 sätestatud nõudeid.

Tähtaegade pikendamine

Artikli 1 lõikega 2 muudetakse ka artikli 10 lõike 1 teist lõiku, et pikendada valitsusvälistele organisatsioonidele vaide esitamiseks ettenähtud tähtaega praeguselt kuuelt nädalalt kavandatavale kaheksale nädalale. Samuti muudetakse artikli 10 lõiget 2, et pikendada ELi institutsioonidele ja organitele vaidele vastamiseks ettenähtud tähtaega praeguselt 12 nädalalt kavandatavale 16 nädalale.

Eespool kirjeldatud muudatuste loomuliku jätkuna muudetakse artikli 1 lõikega 2 ka artikli 10 lõike 3 teist lõiku seoses juhtudega, mil ELi institutsioon või organ ei suuda hoolimata hoolsuskohustuse täitmisest vastata 16 nädala jooksul, et pikendada ELi institutsioonidele ja organitele vaidele vastamiseks ettenähtud üldtähtaega praeguselt 18 nädalalt kavandatavale 22 nädalale.

Muudatustega pikendataks valitsusvälistele organisatsioonidele ettenähtud tähtaega kahe nädala võrra ning ELi institutsioonidele ja organitele ettenähtud tähtaega nelja nädala võrra. Valitsusvälistele organisatsioonidele antava ajapikenduse eesmärk on parandada esitatavate vaiete kvaliteeti ning ELi institutsioonidele ja organitele antava ajapikenduse eesmärk on parandada läbivaatamismenetluse kvaliteeti ja põhjalikkust. Lisaaeg võimaldab teha põhjalikuma analüüsi, mis peaks omakorda tagama tugevama tõendusbaasi ning selgemad põhjendused lõplikus vaideotsuses. Seega avaldab tähtaegade pikendamine mõju ka hea halduse põhimõttele ning suurendab üldsuse usaldust ELi otsustusprotsesside suhtes.

2020/0289 (COD)

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,

millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrust (EÜ) nr 1367/2006 keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes

EUROOPA PARLAMENT JA EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 192 lõiget 1,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,

olles edastanud seadusandliku akti eelnõu liikmesriikide parlamentidele,

võttes arvesse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamust[1],

võttes arvesse Regioonide Komitee arvamust[2],

toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt

ning arvestades järgmist:

(1) Liit ja selle liikmesriigid on Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Euroopa Majanduskomisjoni (UNECE) keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (edaspidi „Århusi konventsioon“)[3] osalised, kusjuures igaühel on selle konventsiooni alusel nii eraldiseisvad kui ka ühised ülesanded ja kohustused.

(2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1367/2006[4] võeti vastu eesmärgiga soodustada Århusi konventsioonist tulenevate kohustuste täitmist, kehtestades õigusnormid konventsiooni kohaldamise kohta liidu institutsioonide ja organite suhtes.

(3) 11. detsembri 2019. aasta teatises Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa roheline kokkulepe“ võttis komisjon kohustuse kaaluda määruse (EÜ) nr 1367/2006 läbivaatamist, et parandada keskkonnamõjuga otsuste keskkonnaõigusele vastavuses kahtlevate kodanike ja keskkonna valdkonnas tegutsevate valitsusväliste organisatsioonide võimalusi haldusorganile vaide esitamiseks ja kohtuliku kontrolli taotlemiseks liidu tasandil. Samuti kohustus komisjon võtma meetmeid, et parandada kohtu poole pöördumise võimalusi kõigi

[1] ELT C ..., ..., lk …

[2] ELT C ..., ..., lk …

[3] Nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsus 2005/370/EÜ keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel (ELT L 124, 17.5.2005, lk 1).

[4] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1367/2006 keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes (ELT L 264, 25.9.2006, lk 13).

liikmesriikide kohtutes. Sel eesmärgil avaldas komisjon teatise „Keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise võimaluste parandamine ELis ja selle liikmesriikides“.

(4) Võttes arvesse Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 3 ning Århusi konventsiooni vastavuskomitee väljendatud kahtlusi,[5] tuleks liidu õigus viia vastavusse Århusi konventsiooni sätetega, mis käsitlevad õiguskaitse kättesaadavust keskkonnaasjades, tagades seejuures kooskõla liidu õiguse aluspõhimõtete ja kohtuliku kontrolli süsteemiga.

(5) Asjaolu, et määruse (EÜ) nr 1367/2006 kohane vaidemenetlus on piiratud halduse üksikaktidega, on peamine takistus keskkonna valdkonnas tegutsevatele valitsusvälistele organisatsioonidele, kes soovivad esitada selle määruse artikli 10 alusel vaideid ka laiema kohaldamisalaga haldusaktide suhtes. Seepärast on vaja selle määrusega ette nähtud vaidemenetluse kohaldamisala laiendada, et see hõlmaks ka muid kui seadusandlikke akte, mis on üldkohaldatavad.

(6) Määruse (EÜ) nr 1367/2006 kohane haldusakti määratlus peaks hõlmama muid kui seadusandlikke akte. Muu kui seadusandlik akt võib aga sisaldada riiklikke rakendusmeetmeid, mille vastu on keskkonna valdkonnas tegutsevatel valitsusvälistel organisatsioonidel võimalik saada kohtulikku kaitset, sealhulgas Euroopa Liidu Kohtus ELi toimimise lepingu artikli 267 kohase eelotsusetaotluse menetluse kaudu. Seepärast on asjakohane jätta vaidemenetluse kohaldamisalast välja selliste muude kui seadusandlike aktide need sätted, mille puhul on liidu õigusega sõnaselgelt nõutavad riiklikud rakendusmeetmed.

(7) Õiguskindluse tagamiseks peab selleks, et jätta haldusakti mõistest välja teatavad sätted, olema liidu õiguses nende sätete puhul sõnaselgelt nõutav rakendusaktide vastuvõtmine.

(8) Tõhususe tagamiseks võib liidu tasandi rakendusmeetme vaidlustamisel ühtlasi taotleda haldusakti selliste sätete läbivaatamist, mille jaoks on liidu õigusega sõnaselgelt nõutavad liidu tasandi rakendusmeetmed.

(9) Määruse (EÜ) nr 1367/2006 kohaldamisala hõlmab keskkonnaõiguse alusel vastu võetud akte. Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 3 hõlmab aga selliste aktide vaidlustamist, mis on vastuolus keskkonnaõigusega. Seepärast on vaja täpsustada, et kontrollimaks, kas haldusakt on vastuolus keskkonnaõigusega, tuleks korraldada vaidemenetlus.

(10) Hinnates, kas haldusakt sisaldab sätteid, mis võivad oma mõju tõttu olla vastuolus keskkonnaõigusega, on vaja kaalutleda, kas sellised sätted võivad takistada ELi toimimise lepingu artikli 191 kohaste liidu keskkonnapoliitika eesmärkide saavutamist. Sellest tulenevalt peaks vaidemenetluse mehhanism hõlmama ka muu poliitika kui liidu keskkonnapoliitika rakendamisel vastu võetud akte.

(11) Selleks et anda piisavalt aega nõuetekohase läbivaatamismenetluse korraldamiseks, on asjakohane pikendada määruses (EÜ) nr 1367/2006 vaide esitamiseks ning liidu institutsioonidele ja organitele vaidele vastamiseks sätestatud tähtaegu.

(12) Euroopa Liidu Kohtu praktika[6] kohaselt peavad keskkonna valdkonnas tegutsevad valitsusvälised organisatsioonid haldusakti kohta esitatavat vaiet põhjendades esitama

---

[5] Vt Århusi konventsiooni vastavuskomitee järeldused asjas ACCC/C/2008/32 veebisaidil https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html.

[6] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 12. september 2019, TestBioTech *vs.* komisjon, C-82/17 P, ECLI:EU:C:2019:719, punkt 69.

olulisi faktilisi asjaolusid või õiguslikke argumente, mis tekitavad tõenäolisi ehk olulisi kahtlusi.

(13) Kuna käesoleva määruse eesmärke, milleks on kehtestada üksikasjalikud õigusnormid Århusi konventsiooni sätete kohaldamiseks liidu institutsioonide ja organite suhtes, ei ole võimalik saavutada liikmesriikide tasandil, vaid üksnes liidu tasandil, võib liit võtta meetmeid kooskõlas Euroopa Liidu lepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega. Kõnealuses artiklis sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei lähe käesolev määrus nimetatud eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale.

(14) Käesolevas määruses austatakse põhiõigusi ja järgitakse Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (edaspidi „harta“) tunnustatud põhimõtteid, eriti õigust heale haldusele (artikkel 41) ning õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele (artikkel 47). Käesoleva määrusega tõhustatakse vaidemenetluse ja kohtuliku kontrolli liidu süsteemi ning selle tulemusena tugevdatakse harta artiklite 41 ja 47 kohaldamist, toetades omakorda Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 sätestatud õigusriigi põhimõtet.

(15) Seepärast tuleks määrust (EÜ) nr 1367/2006 vastavalt muuta,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA MÄÄRUSE:

Artikkel 1

Määrust (EÜ) nr 1367/2006 muudetakse järgmiselt.

1. Artikli 2 lõike 1 punkt g asendatakse järgmisega:

„g) haldusakt – liidu institutsiooni või organi vastuvõetud igasugune muu kui seadusandlik akt, millel on õiguslikult siduv ja väline mõju ning mis sisaldab sätteid, mis võivad oma mõju tõttu olla vastuolus keskkonnaõigusega artikli 2 lõike 1 punkti f tähenduses, välja arvatud kõnealuse akti need sätted, mille korral on liidu õiguse alusel sõnaselgelt nõutavad liidu tasandi või riiklikud rakendusmeetmed;“.

2. Artiklit 10 muudetakse järgmiselt.

(a) Lõiked 1 ja 2 asendatakse järgmisega:

„1. Mis tahes valitsusvälisel organisatsioonil, mis vastab artikli 11 nõuetele, on õigus esitada vaie liidu institutsioonile või organile, kes on võtnud vastu haldusakti või kes oleks pidanud sellise akti vastu võtma, kuid pole väidetava halduslikku tegevusetuse tõttu seda teinud, kui leitakse, et selline akt või tegevusetus on vastuolus keskkonnaõigusega.

Kui haldusakt kujutab endast liidu tasandi rakendusmeedet, mis on ette nähtud teise muu kui seadusandliku aktiga, võib valitsusväline organisatsioon selle rakendusmeetme kohta vaide esitamisel esitada vaide ka kõnealuse muu kui seadusandliku akti selle sätte kohta, mille jaoks rakendusmeede on ette nähtud.

Selline vaie tuleb esitada kirjalikult kaheksa nädala jooksul alates haldusakti vastuvõtmisest, sellest teatamisest või selle avaldamisest, olenevalt sellest, milline kuupäev on hilisem, või väidetava halduslikku tegevusetuse korral kaheksa nädala jooksul alates sellest kuupäevast, millal haldusakt osutus vajalikuks. Vaides esitatakse selle põhjendused.

2. Lõikes 1 osutatud liidu institutsioon või organ arutab iga sellist vaiet, välja arvatud juhul, kui vaie on selgelt alusetu. Liidu institutsioon või organ esitab oma

põhjendused kirjalikus vastuses nii pea kui võimalik, kuid mitte hiljem kui 16 nädala jooksul pärast vaide saamist.“;

(b) lõike 3 teine lõik asendatakse järgmisega:

„Liidu institutsioon või organ tegutseb igal juhul 22 nädala jooksul alates vaide saamisest.“

3. Määruse kogu tekstis asendatakse viited Euroopa Ühenduse asutamislepingu sätetele viidetega Euroopa Liidu toimimise lepingu vastavatele sätetele ning tehakse vajalikud grammatilised muudatused.

4. Määruse kogu tekstis, sealhulgas pealkirjas, asendatakse sõna „ühendus“ sõnaga „liit“ ning tehakse vajalikud grammatilised muudatused.

Artikkel 2

Käesolev määrus jõustub kahekümnendal päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Käesolev määrus on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides.

Brüssel,

Euroopa Parlamendi nimel	*Nõukogu nimel*
president	*eesistuja*