



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 29. kesäkuuta 2017
(OR. en)

10791/17

Toimielinten välinen asia:
2017/0151 (NLE)

ENV 656
JUR 321
DEVGEN 154
RELEX 579
ONU 88

EHDOTUS

Lähettiläs:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	29. kesäkuuta 2017
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2017) 366 final
Asia:	Ehdotus NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI Euroopan unionin kannasta Århusin yleissopimuksen sopimuspuolten kuudennessa kokouksessa käsiteltävään yleissopimuksen noudattamista koskevaan asiaan ACCC/C/2008/32

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2017) 366 final.

Liite: COM(2017) 366 final

Bryssel 29.6.2017
COM(2017) 366 final

2017/0151 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

**Euroopan unionin kannasta Århusin yleissopimuksen sopimuspuolten kuudennessa kokouksessa käsiteltävään yleissopimuksen noudattamista koskevaan asiaan
ACCC/C/2008/32**

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

(1) Johdanto

Euroopan unioni (EU) allekirjoitti Århusin yleissopimuksen vuonna 1998. Sopimuksella oli tuolloin ja on edelleen huomattava merkitys EU:lle ja sen jäsenvaltioille sekä niille Itä-Euroopan maille sekä entisen Neuvostoliiton valtioille, jotka ovat yleissopimuksen osapuolia. Yleissopimuksen keskeisenä tavoitteena on antaa yleisölle paremmat mahdollisuudet osallistua ympäristöasioiden käsittelyyn ja vaikuttaa aktiivisesti ympäristön parempaan säilyttämiseen ja suojeluun.

Århusin asetuksen antaminen johtuu suoraan Århusin yleissopimuksesta. Yleissopimus puolestaan on muotoutunut aikaisempien asiakirjojen saatavuutta koskevien EU:n sääntöjen pohjalta. Århusin yleissopimus ja EU:n toimet ovatkin vuosien mittaan vahvistuneet ja kehittyneet toistensa ansiosta.

Valvontakomitean asiaa ACCC/C/2008/32 koskevat päätelmät ovat EU:n kannalta ongelmallisia, sillä niissä ei tunnusteta EU:n erityistä oikeusjärjestystä.

EU tukee edelleen Århusin yleissopimuksen tärkeitä tavoitteita.

(2) Århusin yleissopimus

Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, jäljempänä 'Århusin yleissopimus'¹, on Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission (UNECE) alainen monenvälinen ympäristösopimus.

Yleissopimuksessa yleisölle taataan tiedonsaantia ja päätöksentekoon osallistumista koskeva oikeus sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ympäristöasioissa. Kyseisillä oikeuksilla voidaan olennaisella tavalla myötävaikuttaa ympäristönsuojelupolitiikan tehostamiseen.

Århusin yleissopimus tuli voimaan vuonna 2001, ja siihen on tällä hetkellä liittynyt 47 sopimuspuolta, mukaan luettuna EU ja sen jäsenvaltiot. Euroopan yhteisö hyväksyi sen 17. helmikuuta 2005².

EU antoi Århusin yleissopimuksen allekirjoittamisen ja hyväksymisen yhteydessä ilmoituksen, jäljempänä 'EU:n ilmoitus', jossa se ilmoitti Århusin yleissopimuksen elimille *yhteisön institutionaalisista ja oikeudellisista puitteista* sekä jäsenvaltioiden välisestä tehtävänjaosta yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla³.

Yleissopimuksen velvoitteet on EU:n toimielinten ja elinten osalta pantu täytäntöön erityisesti 6 päivänä syyskuuta 2006 tiedon saatavuudesta, yleisön osallistumisesta päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuudesta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen

¹ Julkaistu UNECE:n verkkosivuilla, ks. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

² Neuvoston päätös 2005/370/EY, EUVL L 124, 17.5.2005, s. 1.

³ EU:n ilmoitus on julkaistu UNECE:n verkkosivuilla kohdassa "Declarations and Reservations", ks. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en

määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1367/2006, jäljempänä 'Århusin asetus'⁴.

(3) Asian tausta

Århusin yleissopimuksen valvontakomitea, jäljempänä 'komitea', tarkastelee sopimuspuolten yleissopimuksen mukaisten vaatimusten noudattamista. Valvontakomitea esitti 17. maaliskuuta päätelmänsä asiassa ACCC/C/2008/32, jonka valtioista riippumaton järjestö, jäljempänä 'kansalaisjärjestö', *ClientEarth* oli pannut vireille ja joka koski muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta EU:n tasolla⁵. Komitea katsoi, että vireillepano-oikeutta Euroopan unionin tuomioistuimissa koskevat perussopimuksen määräykset, sellaisina kuin komitea niitä tulkitsi, sekä muutoksenhakuoikeutta hallintoviranomaiselta koskevat perusteet rikkovat Århusin yleissopimusta.

(4) Oikeudellinen tausta

Komitea katsoo, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 ja 4 kohtaa rikotaan. Edellä mainitun artiklan 3 kohdassa määrätään, 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"*. Kyseisen artiklan 4 kohdan mukaan edellä tarkoitettujen menettelyiden tulee olla *"riittäviä ja tehokkaita [...] oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja nopeita eivätkä ne saa olla niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle"*.

2. TARKASTELTAVANA OLEVA ONGELMA

(1) Komitean päätelmät

Komitean mukaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa tulkitaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 263 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja edellytyksiä, joiden mukaan yksityishenkilöt voivat nostaa kanteen EU:n tuomioistuimessa, sekä Århusin asetus, jossa säädetään komission antamien ympäristösäädösten hallinnollisesta uudelleentarkastelusta, eivät anna kansalaisjärjestöille ja yleisölle riittävää pääsyä uudelleentarkastelumenettelyihin.

Komitea katsoi, että SEUT-sopimuksen 263 artiklan 4 kohdan soveltamisala, sellaisena kuin EU:n tuomioistuin sitä tulkitsee, jossa määrätään yksityishenkilöiden mahdollisuudesta nostaa kumoamiskanne, on liian kapea siltä osin kuin siinä rajoitutaan suoraan kyseistä henkilöä koskeviin sääntelytoimiin, jotka eivät edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä⁶.

Komitea lisäsi, ettei edellä tarkoitettuja puutteita voida kompensoida Århusin asetuksella, koska se rikkoo yleissopimusta seuraavien kohtien osalta:

⁴ EUVL L 264, 25.9.2006, s. 13.

⁵ http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf

⁶ Ks. päätelmien 60–84 kohta.

- Århusin asetuksen uudelleentarkastelumenettely olisi avattava kansalaisjärjestöjen lisäksi laajemmalle yleisölle;
- uudelleentarkastelun tulisi koskea sekä yleisiä että yksittäistapauksia koskevia toimia;
- uudelleentarkastelun tulisi koskea kaikkia ympäristöön ”liittyviä” hallinnollisia toimia, ei ainoastaan ”ympäristölainsäädännön alaisia” toimia;
- uudelleentarkasteluun olisi voitava sisällyttää toimia, joilla ei ole oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia⁷.

Komitea katsoi lisäksi, ettei EU:n tuomioistuinten oikeuskäytännössä ole ollut havaittavissa minkäänlaista uutta suuntaa, jolla yleissopimuksen noudattaminen varmistettaisiin⁸.

Lopuksi komitea suositti, että yleissopimus otettaisiin täysimääräisesti huomioon EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä, tai vaihtoehtoisesti, että EU tekisi muutoksia Århusin asetukseen tai antaisi uutta lainsäädäntöä⁹.

(2) Komission kanta päätelmiin

Kuten edellä todettiin, unionin oikeusjärjestyksen erityispiirteistä on ilmoitettu EU:n ilmoituksella Århusin yleissopimuksen elimille.

EU:n ilmoitusta ei kuitenkaan ole otettu päätelmissä lainkaan huomioon.

Tuomioistuinvalvontaa koskevan järjestelmän erityisluonne on tarkkaan kirjattu EU:n perussopimukseen niin, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa. EU:n toimien saattamista uudelleentarkasteltavaksi ei ole rajattu suoraan EU:n tuomioistuimissa vireillepantaviin kanteisiin, vaan se koskee myös kansallisia tuomioistuuksia, jotka voivat – ja joiden joissakin tapauksissa täytyy – nostaa laillisuutta koskeva kanne Euroopan unionin tuomioistuimessa, jossa EU:n säädös tai toimi voidaan mitätöidä.

Etenkin luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden EU:n tuomioistuimessa ympäristölainsäädännön nojalla annettuja EU:n toimia vastaan nostamien kanteiden osalta SEUT-sopimuksen 263 artiklan 4 kohdassa määrätään, että ne voivat *nostaa kanteen hänelle osoitetusta säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.*”

EU:n tuomioistuin on tulkinnut kyseisessä määräyksessä sekä sitä edeltävissä määräyksissä vahvistettuja edellytyksiä oikeuskäytännössään, jota koskeva tunnetuin asia *Plaumann*¹⁰ koskee ilmaisua ”joka koskee häntä erikseen”, josta unionin tuomioistuin totesi seuraavaa: ”Jotta päätöksen voidaan katsoa koskevan erikseen muita kuin niitä, joille se on osoitettu, sillä on vaikutettava niiden oikeudelliseen asemaan niille ominaisten tiettyjen erityisten ominaisuuksien tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä erotetaan kaikista muista ja yksilöidään ne samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu”. EU:n

⁷ Ks. päätelmien 85–121 kohta.

⁸ Ks. päätelmien 122–123 kohta ja 81–83 kohta.

⁹ Ks. päätelmien 124–126 kohta.

¹⁰ Asia 25/62, *Plaumann v. komissio*, ECLI:EU:C:1963:17.

tuomioistuin on vuosien varrella kehittänyt asiaa *Plaumann* koskevaa oikeuskäytäntöään soveltaen ja mukauttaen sitä erityisiin oikeudellisiin ja tosiasiallisiin tilanteisiin, kantajasta riippumatta.¹¹

Kanneoikeutta koskevia sääntöjä laajennettiin Lissabonin sopimuksella koskemaan yksityisten osapuolten nostamia kumoamiskanteita siten, että neljännen kohdan viimeiseen lauseeseen lisättiin seuraavaa: (*"[...]sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä*). Jos nämä edellytykset täyttyvät, kantajan ei tarvitse osoittaa, että riidanalainen toimi koskee häntä erikseen.

Unionin johdettua oikeutta antava lainsäätäjä ei voi muuttaa kyseisiä SEUT-sopimuksen 263 artiklan 4 kohdassa määrättyjä sääntöjä, vaan sen on noudatettava unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntöä, johon perussopimuksen oikea tulkinta perustuu. Århusin yleissopimuksen perusteella ei myöskään voida poiketa SEUT-sopimuksen 263 artiklan 4 kohdasta¹².

Sen lisäksi, että SEUT-sopimuksen 263 artiklan 4 kohdan mukaista mahdollisuutta hakea muutosta tai panna asia vireille suoraan EU:n tuomioistuimissa laajennettiin, SEUT-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan toisessa lauseessa kansallisille tuomioistuimille annettiin Lissabonin sopimuksessa erityinen rooli: *"Jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla"*. Näin ollen EU:n tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettely on keskeinen osa EU:n oikeusjärjestystä, kuten EU:n tuomioistuin toteaa Euroopan unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen antamassaan lausunnossa 2/13¹³.

Tällä on erityinen merkitys EU:n ympäristölainsäädännössä, koska ympäristölainsäädäntöä koskevat tuomioistuinmenettelyt ja hallinnolliset menettelyt kuuluvat *"olennaisilta osin"* jäsenvaltioiden oikeuden piiriin¹⁴, kuten unionin tuomioistuin korostaa kahdessa suuren jaoston vuonna 2015 antamassa tuomiossa, jotka koskevat Århusin yleissopimuksen merkitystä unionin oikeusjärjestyksessä, sellaisena kuin se unionin oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa on.

Komissio katsoo, ettei komitean päätelmissä tunnusteta kansallisten tuomioistuinten keskeistä asemaa unionin oikeuden yleisinä tuomioistuinina¹⁵ eikä SEUT-sopimuksen 267 artiklan mukaista ennakkoratkaisumenettelyä pätevänä muutoksenhakukeinona.

Toisin kuin komitea päätelmissään katsoo, EU:n oikeusjärjestys tarjoaa kattavan järjestelmän muutoksenhakukeinoja¹⁶. Vaikka yksityishenkilöt eivät siis täyttäisikään

¹¹ Ks. esim. asia C-456/13, P, *T & L Sugars Ltd ja Sidul Acúcares v. komissio*, ECLI:EU:C:2015:284, 63 kohta; asia C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami a.o. v. parlamentti ja neuvosto*, ECLI:EU:C:2013:625, 72 kohta; ja asia C-274/12 P, *Telefónica v. komissio*, ECLI:EU:C:2013:852, 46 kohta.

¹² Ks. esim. asia T-600/15 *PAN Europe aos v. Euroopan komissio*, jonka osalta unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että *"unionin tekemät kansainväliset sopimukset, kuten Århusin yleissopimus, eivät ole ensisijaisia unionin primaarioikeuteen nähden, joten poikkeamista SEUT 263 artiklan neljännessä kohdasta kyseisen yleissopimuksen nojalla ei voida hyväksyä."* (määräyksen 56 kohta; ECLI:EU:T:2016:601).

¹³ Ks. erityisesti lausunnon 2/13 198 kohta.

¹⁴ Yhdistetyt asiat C-401/12 P ja C-403/12 P, *neuvosto ja komissio v. Vereniging Milieudefensie aos*, EU:C:2015:4, 60 kohta; Yhdistetyt asiat C-404/12 P ja C-405/12 P, *neuvosto ja komissio v. Stichting Natuur en Milieu aos*, EU:C:2015:5, 52 kohta;

¹⁵ Lausunto 1/09, *Creation of a Unified Patent Litigation System*, EU:C:2011:123, 80 kohta.

¹⁶ Ks. esim. asia C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto*, ECLI:EU:C:2002:462, 40 kohta; tai yhdistetyt asiat T-236/04 ja T-241/04, *EEB aos v. komissio*, ECLI:EU:T:2005:426, 66 kohta.

SEUT-sopimuksen 263 artiklan 4 kohdassa määrättyjä kanteen nostamisedellytyksiä, edes Lissabonin sopimuksessa tarkoitettussa laajemmassa muodossa, heillä on siitä huolimatta tosiasiallinen mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi sekä oikeussuojakeinot EU:n lainsäädännön nojalla annettuja toimia vastaan. He voivat tapauksen mukaan joko saattaa asian kansallisten tuomioistuinten käsiteltäväksi pyytämällä tuomioistuinta hakemaan EU:n tuomioistuimelta SEUT-sopimuksen 267 artiklassa tarkoitettua kyseisen toimen pätevyyttä koskevaa ennakkoratkaisua, tai ne voivat vaatia epäsuorasti, että unionin tuomioistuin toteaisi soveltamisalaltaan yleisen säädöksen pätemättömäksi SEUT-sopimuksen 277 artiklan mukaisesti.

Hallinnollisen uudelleentarkastelun osalta komitea on ensinnäkin pyytänyt EU:ta mahdollistamaan ympäristöasioita koskevien soveltamisalaltaan yleisten säädösten uudelleentarkastelun. Århusin yleissopimuksessa ei kuitenkaan ole määräystä siitä, että kyseisille säädöksille olisi suoritettava hallinnollinen uudelleentarkastelu, eikä liioin ole selvää, missä määrin tällainen uudelleentarkastelu voitaisiin tehdä tarkoituksenmukaisella tavalla kyseiselle säädösluokalle.

Toiseksi Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdan ei voida tulkita tarkoittavan sellaisten ei-sitovien toimien hallinnollista uudelleentarkastelua, joilla ei ole ulkoisia vaikutuksia. Toimet, jotka tuottavat oikeusvaikutuksia vain hallinnon sisällä niin ettei niillä luoda mitään oikeuksia tai velvoitteita kolmansille osapuolille, eivät siis ole jollekulle vastaisia toimia.

Tässä yhteydessä on lisäksi syytä muistuttaa, että unionin tuomioistuimen suuri jaosto katsoi vuonna 2015, että Århusin asetus, joka koskee ainoastaan unionin toimielimiä ja jossa on sen lisäksi kyse ainoastaan yhdestä niistä muutoksenhakekeinoista, jotka yksityishenkilöillä on käytettävänä unionin ympäristöoikeuden noudattamisen varmistamiseksi, ei ollut tarkoitettu Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdasta johtuvien velvoitteiden panemiseksi täytäntöön sellaisten kansallisten hallinnollisten menettelyjen tai tuomioistuinmenettelyjen osalta, jotka kuuluvat unionin lainsäädännön nykyisessä kehitysvaiheessa olennaisilta osin jäsenvaltioiden oikeuden soveltamisalaan. Koska Århusin asetus on EU:n säädös, eikä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdan täytäntöönpano ollut sen tarkoituksena, kyseisen säännöksen noudattaminen voidaan unionin oikeusjärjestyksessä varmistaa muilla keinoin kuin muuttamalla Århusin asetusta, vaikka komitea sitä suosituksissaan esittää.

(3) Komitean päätelmien vaikutuksia

Komitea suositti, että sopimuspuolten kokouksessa annettaisiin suuntaviivat, joita EU:n tuomioistuimen olisi Århusin yleissopimusta tulkittaessa noudatettava.

Komitean päätelmiä ei kuitenkaan ole toimivallan jaon ja toimielinten välisen tasapainon periaatteiden mukaisesti mahdollista panna täytäntöön EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta, koska tuomioistuimet ovat tuomiovaltaa käyttäessään riippumattomia.

Århusin asetuksen osalta komitea katsoo, että perusteet sille, kuka voi pyytää uudelleentarkastelua ja mitä voidaan tarkastella uudelleen (henkilöllinen soveltamisala *ratione personae* ja asiallinen soveltamisala *ratione materiae*) ovat liian kapea-alaiset. Soveltamisalan laajentaminen komitean esittämällä tavalla tarkoittaisi tuomioistuinten uudelleentarkastelujärjestelmän ja viime kädessä – oikeuden saada asiansa unionin

tuomioistuinten käsiteltäväksi – tarjoamista suurelle joukolle mahdollisia osapuolia sekä koskemaan toimia, joilla ei ole oikeusvaikutuksia, ja alueita, jotka eivät kuulu ympäristöoikeuden soveltamisalaan.

Jos Århusin asetusta muutettaisiin hallinnollisen uudelleentarkastelun soveltamisalan laajentamiseksi, kyseinen ratkaisu itse asiassa laajentaisi merkittävästi mahdollisuuksia saada asia EU:n tuomioistuinten käsiteltäväksi, sellaisena kuin se määritellään SEUT-sopimuksessa ja vakiintuneessa oikeuskäytännössä. Toimet, jotka eivät ole 263 artiklan 4 kohdan nojalla kannekelpoisia, kuten esimerkiksi jäsenvaltioille osoitetut päätökset, joilla niille annetaan siirtymäaikana mahdollisuus jakaa päästöoikeudet maksutta, tulisivat tällöin hallinnollisen uudelleentarkastelumenettelyn piiriin. Vastaavasti hallinnollista uudelleentarkastelua koskevaan pyyntöön vastauksena annettu päätös voitaisiin riitauttaa SEUT-sopimuksen 263 artiklan 4 kohdan mukaisella kumoamiskanteella, jonka yhteydessä kantaja voisi lisäksi tuoda esille kysymyksen hallinnollisen uudelleentarkastelupyynnön kohteena olevan riidanalaisen EU-toimenpiteen laillisuudesta, kuten yleinen tuomioistuin on jo todennut¹⁷.

Vastaavasti unionin yleinen tuomioistuin on tähän asti tulkinnut käsitettä hallintotoimi, joka on ”yksittäistapaus” (mikä onkin edellytys hallinnollisen uudelleentarkastelun käynnistämiseksi Århusin asetuksen 10 artiklan nojalla) siten, ettei se olennaisesti eroa SEUT-sopimuksen 263 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua kannekelpoisesta säädöksestä¹⁸. Tästä seuraa, että hallinnollisen tarkastelun kohteena olevien säädösten luokan laajentamisen jälkeen ne voitaisiin epäsuorasti riitauttaa SEUT-sopimuksen 263 artiklan 4 kohdan nojalla.

EU:n tuomioistuimille annettaisiin johdettuun oikeuteen tehtävien muutosten myötä toimivalta kokonaan uusia asioita koskevan luokan osalta, joita koskevat hallinnollisen uudelleentarkastelun kohteeksi tulevat säädökset eivät olisi SEUT-sopimuksen 263 artiklan 4 kohdan nojalla kannekelpoisia. Tällaiset muutokset voisivat johtaa huomattavaan epätasapainoon oikeussuojajärjestelmässä, sellaisena kuin siitä määrätään perussopimuksissa.

3. ÅRHUS-MENETTELYN ETENEMINEN

Komitean päätelmät toimitetaan 11.–14. syyskuuta Budvassa Montenegrossa järjestettävän Århusin yleissopimuksen kuudennen sopimuspuolten kokouksen vahvistettaviksi, jolloin ne saisivat Århusin yleissopimuksen virallisen tulkinnan aseman ja olisivat sopimuspuolia ja yleissopimuksen elimiä sitovia.

Sopimuspuolten kokouksessa päätökset tehdään yleensä yksimielisesti. Jos kaikki keinot yksimielisyyden saavuttamiseksi on käytetty, asiakysymyksiä koskevat päätökset tehdään läsnäolevien ja äänestävien sopimuspuolten äänten kolmen neljäsosan enemmistöllä¹⁹.

¹⁷ Asia T-177/13, *Test BioTech eV aos v. komissio*, EU:T:2016:736, 56 kohta, toinen lause.

¹⁸ Ks. esim. asiat T-19/13, *Frank Bold Society v. komissio*, EU:T:2015:520, 38 ja 44–45 kohta; ja T-565/14, *Euroopan ympäristötoimisto v. komissio*, EU:T:2015:559, 40–49 kohta.

¹⁹ Decision I/1 on Rules of procedure (ks. erityisesti päätöksentekoa koskeva sääntö 35), ks. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.2.e.pdf>

4. PÄÄTELMÄT

Komitean päätelmät haastavat EU-oikeuden perustuslailliset ja erittäin perustavanlaatuiset periaatteet. EU:n on oikeudellisesti mahdotonta noudattaa päätelmiä.

EU on valvontamenettelyn aikana pyytänyt komitealta toista kuulemistilaisuutta, jotta se voisi selittää unionin institutionaalisia puitteita tarkemmin. Komitea on kuitenkin hylännyt tämän pyynnön. Komitean päätelmiin ei ole mahdollista hakea muutosta. EU:n ainoaksi keinoksi varmistaa institutionaaliset erityispiirteensä ja unionin oikeusjärjestyksen riippumattomuus, on äänestää sopimuspuolten kokouksessa komitean päätelmiä vastaan.

EU:n pitäisi tulevassa sopimuspuolten kokouksessa ottaa nämä seikat huomioon ja hylätä asiaa ACCC/C/2008/32 koskevat komitean päätelmät.

EU:n kanta tähän asiaan ei vähennä EU:n sitoutumista Århusin yleissopimuksen periaatteisiin ja tavoitteisiin.

Aiemmista noudattamista koskevista päätelmistä poiketen tämä erityistapaus edellyttää SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdassa tarkoitettua neuvoston päätöstä.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan unionin kannasta Århusin yleissopimuksen sopimuspuolten kuudennessa kokouksessa käsiteltävään yleissopimuksen noudattamista koskevaan asiaan ACCC/C/2008/32

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 192 artiklan 1 kohdan yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Århusin yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, jäljempänä 'Århusin yleissopimus'²⁰, hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17 päivänä maaliskuuta 2005 neuvoston päätöksellä 2005/370/EY²¹.
- (2) Unioni pani yleissopimuksen velvoitteet EU:n toimielinten ja elinten osalta täytäntöön erityisesti tiedon saatavuudesta, yleisön osallistumisesta päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuudesta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6 päivänä syyskuuta 2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1367/2006, jäljempänä 'Århusin asetus'²².
- (3) Århusin yleissopimuksen 15 artiklan nojalla perustettiin Århusin yleissopimuksen valvontakomitea, jäljempänä 'komitea', joka on toimivaltainen tutkimaan, miten sopimuspuolet noudattavat yleissopimuksen määräyksiä.
- (4) Unioni vastaanotti 17 päivänä maaliskuuta 2017 komitean päätelmät asiassa ACCC/C/2008/32, joka koski muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta EU:n tasolla²³. Komitea katsoi, että *kyseinen sopimuspuoli ei noudata yleissopimuksen 9 artiklan 3 ja 4 kohtaa siltä osin kuin on kyse yleisön muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta, koska sen enempää Århusin asetuksella kuin EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöllä*

²⁰ <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

²¹ Neuvoston päätös 2005/370/EY, tehty 17 päivänä helmikuuta 2005, tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (EUVL L 124, 17.5.2005, s. 1).

²² EUVL L 264, 25.9.2006, s. 13.

²³ http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf

ei panna kyseisistä kohdista johtuvia velvoitteita täytäntöön eikä niissä noudateta niitä. (komitean päätelmien 123 kohta).

- (5) EU antoi Århusin yleissopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä yleissopimuksen elimille ilmoituksen, jonka se toisti yleissopimuksen hyväksymisen yhteydessä; tämän ilmoituksen mukaan ”yhteisön institutionaalisissa ja oikeudellisissa puitteissa [...] yhteisön toimielimet soveltavat yleissopimusta asiakirjojen saatavuutta koskevien tämänhetkisten ja tulevien sääntöjensä sekä muiden yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien, asiaa koskevien yhteisön säännösten mukaisesti.”
- (6) Päätelmissä ei tunnusteta kansallisten tuomioistuinten keskeistä asemaa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanossa eikä Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisujärjestelmää pätevänä muutoksenhakekeinona.²⁴
- (7) Komitean päätelmissä suositetaan, että sopimuspuolten kokouksessa ryhdyttäisiin sen suuntaisiin toimiin, jotka ovat selkeästi ristiriidassa EU:n oikeusjärjestyksen perusperiaatteiden sekä sen tuomioistuinvalvontajärjestelmän kanssa. Päätelmissä ei tunnusteta EU:n erityistä oikeusjärjestystä.
- (8) EU tukee edelleen Århusin yleissopimuksen tärkeitä tavoitteita.
- (9) Komitean päätelmät toimitetaan syyskuussa 2017 Budvassa Montenegrossa järjestettävän Århusin yleissopimuksen kuudennen sopimuspuolten kokouksen vahvistettaviksi, jolloin ne saisivat Århusin yleissopimuksen virallisen tulkinnan aseman ja näin ollen niistä tulisi sopimuspuolia ja yleissopimuksen elimiä sitovia päätelmiä.

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Euroopan unionin kanta noudattamista koskevaan asiaan ACCC/C/2008/32 Århusin yleissopimuksen sopimuspuolten kuudennessa kokouksessa on seuraava:

- äänestetään päätelmien vahvistamista vastaan.

2 artikla

Tämä päätös tulee voimaan päivänä, jona se hyväksytään.

²⁴ Ks. erityisesti päätelmien 58 kohta: *Vaikka tuomioistuinvalvontaa koskeva järjestelmä EU:n jäsenvaltioiden kansallisissa tuomioistuimissa, mukaan luettuna mahdollisuus pyytää ennakkoratkaisua, on merkittävä tekijä EU:n lainsäädännön yhdenmukaisen soveltamisen ja asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamisessa, sitä ei voida yleisesti pitää perusteena evätä yleisöltä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta EU:n tuomioistuimissa EU:n toimielinten päätösten, toimien ja laiminlyöntien riitauttamiseksi.*

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja