



Brüssel, 11. mai 2021
(OR. en)

8721/21

LIMITE

JUR 278
ENV 303
JUSTCIV 87
INF 140
ONU 46
CODEC 691

Institutsioonidevaheline
dokument:
2020/0289(COD)

ÕIGUSTALITUSE ARVAMUS¹

Saatja:	Õigustalitus
Teema:	Komisjoni ettepanek: määrus, millega muudetakse nn Århusi määrust (määrus (EÜ) nr 1367/2006) – Ettepaneku kohaldamisala ja Århusi konventsiooni vastavuskomitee 2021. aasta nõuanded ettepaneku kohta

I. SISSEJUHATUS

1. Keskkonna tööühma liikmed palusid 3. detsembril 2020 toimunud mitteametlikul videokonverentsil, et nõukogu õigustalitus esitaks kirjaliku arvamuse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku kohta, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrust (EÜ) nr 1367/2006² keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes (edaspidi „ettepanek“)³.

¹ Käesolev dokument sisaldab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) artikli 4 lõike 2 alusel kaitstud õiguslast seisukohta, mida Euroopa Liidu Nõukogu ei ole üldsusele kättesaadavaks teinud. Loata avaldamise korral võib nõukogu kasutada kõiki seadusest tulenevaid õigusi.

² Edaspidi „Århusi määrus“.

³ COM(2020) 642 final.

2. Nõukogu õigustalitusest paluti arvamust järgmiste küsimuste kohta:
- a) kas üldkohaldatavate aktide lisamine ettepaneku artikli 1 lõikes 1 esitatud „haldusakti“ määratlusse (mille suhtes kohaldatakse Århusi määruse artikli 10 kohast vaidemenetlust) on kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõiguga; ning
 - b) kas see määratlus hõlmab i) ELi toimimise lepingu artikli 218 kohaselt vastu võetud nõukogu otsuseid ja ii) Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu (edaspidi „Euratori asutamisleping“) alusel vastu võetud õigusakte.
3. Samal ajal paluti nõukogu õigustalitusele lisada oma arvamusele Århusi konventsiooni vastavuskomitee (edaspidi „komitee“) poolt ettepaneku kohta antud nõuande hinnang, kui see nõuanne on esitatud. Komisjon palus komiteel esitada see uus nõuanne oma ettepaneku vastuvõtmise ajal, arvestades, et ettepaneku eesmärk oli tegeleda komitee 2017. aastal väljendatud murega selle kohta, kuidas liit täidab Århusi konventsioonist tulenevaid rahvusvahelisi kohustusi. Neid mureküsimusi väljendati komitee 17. märtsil 2017 vastu võetud järeldustes (edaspidi „komitee 2017. aasta järeldused“)⁴. Komitee nõuanne komisjoni ettepaneku kohta esitati 12. veebruaril 2021 (edaspidi „komitee 2021. aasta nõuanne“)⁵.
4. Käesoleva kirjaliku arvamuse eesmärk on vastata nendele küsimustele ja selles käsitletakse kõigepealt delegatsioonide tõstatatud küsimusi ettepaneku kohaldamisala kohta, nagu on esitatud eespool punktis 2, ning seejärel kommenteeritakse komitee 2021. aasta nõuannet, tuginedes dokumendis 8445/17 esitatud nõukogu õigustalituse 25. aprilli 2017. aasta arvamusele (edaspidi „õigustalituse 2017. aasta arvamus“), milles analüüsiti muu hulgas komitee 2017. aasta järeldusi.

⁴ Komitee järeldused ja soovitusel teatise ACCC/2008/32 kohta (II osa) seoses kohtuasjaga C-32.

⁵ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/M3_EU_advice_12.02.2021.pdf.

5. Nõukogu õigustalitus märgib, et 2017. aasta septembris toimunud konventsiooniosaliste viimasel kohtumisel teatas liit pärast seda, kui komitee esitas oma 2017. aasta järeldused, et ta „uurib jätkuvalt võimalusi ja vahendeid Århusi konventsiooni järgimiseks viisil, mis on kooskõlas liidu õiguskorra aluspõhimõtetega ja liidu kohtuliku kontrolli süsteemiga (...)“.
- Nõukogu õigustalitus leiab, et käesolevas arvamuses ei ole asjakohane käsitleda komitee kriitikat liidu kohtuliku kontrolli süsteemi kohta, mis on ette nähtud esmases õiguses, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Liidu Kohus. Seetõttu seda kriitikat käesolevas arvamuses ei analüüsita.

II. FAKTILINE JA ÕIGUSLIK TAUST

6. Tuletatakse meelde, et Århusi konventsioon⁶ allkirjastati Euroopa Ühenduse nimel 1998. aastal ja sõlmiti 2005. aastal⁷.

Århusi konventsiooni artikli 9 („Õigus pöörduda kohtusse“) lõige 3 on sõnastatud järgmiselt: „(...) „3. Lisaks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetlustele ning ilma et see piiraks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetluste kohaldamist 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).

⁶ ÜRO Euroopa Majandusorganisatsiooni (UNECE) keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon.

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).

7. Selleks et näha ette meetmed, mis käsitlevad muu hulgas õiguskaitse kättesaadavust seoses liidu institutsioonide ja organitega, võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu Århusi määruse. Arvestades, et Århusi määrus käsitleb üksnes Århusi konventsiooni kohaldamist liidu institutsioonide ja organite suhtes ning ainult ühte õiguskaitsevahendit, mis on üksikisikutele kättesaadav liidu keskkonnaõiguse järgimise tagamiseks, on Euroopa Kohus järjepidevalt sedastanud, et Århusi määrus on vaid üks vahend Århusi konventsioonist tulenevate kohustuste täitmiseks⁸.

Nendes kohtuasjades on Euroopa Kohus samuti otsustanud, et Århusi määruse õiguspärasuse hindamisel ei saa tugineda Århusi konventsiooni artikli 9 lõikele 3, kuna selle sätte sisu ei ole tingimusteta ja piisavalt täpne⁹.

8. Selles õiguslikus kontekstis koostas komitee¹⁰ oma 2017. aasta järeldused. Nende järelduste kohaselt ei täitnud liit täielikult Århusi konventsiooni artikli 9 lõikest 3 tulenevaid kohustusi. Komitee 2017. aasta järeldused võib kokku võtta järgmiselt:

- a) esimene järeldus puudutab seda, et nende liidu õigusaktide osas, mille suhtes võib Århusi määruse alusel esitada vaide, piirduktakse üksikaktidega. Komitee leidis, et konventsioon ei toeta sellist piirangut, kuna artikli 9 lõikes 3 viidatakse „õigusaktidele“ üldiselt¹¹;

⁸ Kohtuasi C-784/18 P, *Mellifera vs. komisjon*, EU:C:2020:630, punkt 88; liidetud kohtuasjad C-404/12 P ja C-405/12 P, *Euroopa Liidu Nõukogu ja komisjon vs. Stichting Natuur en Milieu ja Pesticide Action Network Europe*, EU:C:2015:5, punkt 52; liidetud kohtuasjad C-401/12 P ja C-403/12 P, *Euroopa Liidu Nõukogu jt vs. Vereniging Milieudefensie and Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, EU:C:2015:4, punkt 60.

⁹ Liidetud kohtuasjad C-404/12 P ja C-405/12 P, samas, punktid 46–47; liidetud kohtuasjad C-401/12 P ja C-403/12 P, samas, punktid 54–55.

¹⁰ Komitee loodi otsusega I/7, mis võeti vastu 2004. aastal Århusi konventsiooni osaliste esimesel koosolekul, „et kontrollida konventsiooniosaliste poolt konventsioonist tulenevate kohustuste täitmist“. Konventsiooniosaliste koosolekul on siiski õigus teha otsus võimaliku deklaratsiooni kohta, mis käsitleb konventsiooni mittejärgimist – vt otsuse I/7 XII jao („Konventsiooniosaliste koosolekul arutamine“) punkt 37.

¹¹ Vt komitee 2017. aasta järeldused, punktid 53 ja 95.

- b) teine puudutab seda, et Århusi määruses sätestatud kaebeõiguse osas piirdatakse „pädevate üksustega“, kuigi konventsioonis viidatakse ka üldsuse esindajatele¹²;
- c) kolmas puudutab seda, et Århusi määruses piirdatakse nende liidu õigusaktide liikide puhul, mida saab vaidlustada, nendega, mis on vastu võetud „keskkonnaõiguse“ alusel, samas kui konventsioonis viidatakse õigusaktidele, mis „on vastuolus“ keskkonnaõigusnormidega¹³;
- d) neljas on seotud asjaoluga, et Århusi määruse kohaldamisalasse kuuluvad ainult need liidu õigusaktid, mis on „õiguslikult siduvad ja millel on väline mõju“ mida komitee pidas liiga piiravaks¹⁴.

9. Komitee 2017. aasta järelduste kohaselt otsustati Århusi konventsiooni osaliste kuuendal koosolekul 2017. aasta septembris ühehäälselt lükata Euroopa Liitu käsitleva otsuse VI/8f eelnõu¹⁵ üle peetav arutelu edasi konventsiooni osaliste järgmisesse korralisesse istungisse, mis toimub 2021. aastal. Samal ajal palus konventsiooni osaliste koosolek, et komitee vaataks läbi kõik eespool nimetatuga seoses toimunud arengud ja annaks sellest vastavalt konventsiooni osaliste koosolekule aru¹⁶.

¹² Samas, vt punkt 94.

¹³ Samas, punktid 99–101.

¹⁴ Samas, vt punkt 104.

¹⁵ Otsuse VI/8f eelnõu, mis käsitleb konventsioonist tulenevate kohustuste täitmist Euroopa Liidu poolt.

¹⁶ Euroopa Majanduskomisjon – keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanäasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni osaliste koosolek, osaliste koosoleku kuuenda istungjärgu aruanne, punktid 62 ja 63. https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_E.pdf

10. Seejärel avaldas komisjon 2019. aasta oktoobris uuringu¹⁷ liidu võimaluste kohta nende järeldustega tegelemiseks. Nõukogu taotles uuringut otsuses (EL) 2018/881¹⁸. Kõnealuses otsuses taotleti samuti, et komisjon esitaks vajaduse korral selles küsimuses seadusandliku ettepaneku. Ettepanek on selle taotluse järelmeede.
11. Ettepanekus käsitletakse komitee 2017. aasta järelduste esimest ja kolmandat järeldust, nimelt neid, mis on seotud sellega, et õigusaktide osas, mille suhtes võidakse kohaldada vaidemenetlust, piirduakse nende õigusaktidega, mis on: i) üksikaktid ja mis ii) on vastu võetud keskkonnaõiguse alusel.
12. Praegune Århusi määruse artikli 2 lõike 1 punkti g kohane haldusakti määratlus on järgmine: „(...) haldusakt – keskkonnaõiguse kohane üksikmeede, mille on võtnud ühenduse institutsioon või organ ning millel on õiguslikult siduv ja väline mõju; (...)“.
13. Ettepaneku artikli 1 lõige 1 sisaldab nüüd Århusi määrusega hõlmatud mõiste „haldusakt“ alla kuuluvaid üldkohaldatavaid akte ja selles selgitatakse, et keskkonnaõigusega vastuolus olevad õigusaktid, olenemata nende vastuvõtmise õiguslikust alusest, kuuluvad selle kohaldamisalasse¹⁹.

¹⁷ Uuring Århusi konventsiooni rakendamise kohta ELi tasandil seoses õiguskaitse kättesaadavusega keskkonnaasjades, lõpparuanne, september 2019, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

¹⁸ Nõukogu 18. juuni 2018. aasta otsus (EL) 2018/881, millega palutakse komisjonil esitada uuring liidu võimaluste kohta käsitleda Århusi konventsiooni komitee 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 (ELT L 155, 19.6.2018, lk 6–7).

¹⁹ Artikli 1 lõige 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;“.(...) (Rõhuasetus lisatud).

14. Ettepaneku artikli 1 lõikes 1 on samuti sätestatud, et liikmesriigi tasandil rakendamist nõudvate liidu õigusaktide (või nende sätete) suhtes vaide esitamine ei ole võimalik. Liidu muu kui seadusandliku akti puhul, mida tuleb rakendada liidu tasandil, on artikli 1 lõikes 2 siiski sätestatud, et selle akti asjakohaste sätete suhtes vaide esitamine on võimalik koos selliste rakendusmeetmete suhtes vaide esitamisega, kui need on vastu võetud²⁰.
15. Nõukogu üldine lähenemisviis ettepaneku suhtes kiideti heaks 17. detsembril 2020²¹. Üldises lähenemisviisis sõnastati artikli 1 lõiked 1 ja 2 ümber järgmiselt²²:

„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 [...]”²³;

2. Artiklit 10 muudetakse järgmiselt.

a) Lõiked 1 ja 2 asendatakse järgmisega:

„1. Mis tahes valitsusväline organisatsioonil, mis vastab artikli 11 nõuetele, on õigus esitada vaide liidu institutsioonile või organile, kes on võtnud vastu haldusakti või kes oleks pidanud sellise akti vastu võtma, kuid pole väidetava haldusliku tegevusetuse tõttu seda teinud, kui leetakse, et selline akt või tegevusetus on vastuolus keskkonnaõigusega artikli 2 lõike 1 punkti f tähenduses.

²⁰ Artikli 1 lõige 2: „Århusi määruse artiklit 10 muudetakse järgmiselt:

a) Lõiked 1 ja 2 asendatakse järgmisega: „1. (...)

Kui haldusakt kujutab endast liidu tasandi rakendusmeetet, 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 rakendusmeetme on ette nähtud.“ (Rõhuasetus lisatud).

²¹ Dok ST 13937/20.

²² Lisatud tekst on alla joonitud.

²³ Uue põhjenduse 10 punktis a on sätestatud:

„(10a) Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt peetakse õigusakti õiguslikult siduvaks ja seega võib selle suhtes olenemata selle vormist esitada vaide, kuna õigusakti õiguslikuks siduvuseks peetakse selle toimet, eesmärki ja sisu.” (Kohtulahendile viitamine välja jäetud).

Haldusakti selliste sätete suhtes, mille puhul liidu õiguse alusel nõutakse sõnaselgelt rakendusmeetmeid liidu või liikmesriigi tasandil, ei saa vaiet esitada.(...).

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

16. Komitee 2021. aasta nõuande ettepaneku kohta saab kokku võtta järgnevalt:

- a) esimeses järelduses korratakse 2017. aasta kriitikat, et Århusi määruse kohaselt piirdatakse kaebeõiguse kasutamisel „pädevate üksustega“²⁴;
- b) teises järelduses käsitletakse „haldusakti“ uut määratlust artikli 2 lõike 1 punktis g; sellega seoses väljendab komitee muret „mõiste „vastuvõetud“ kasutamise tagajärgede pärast selles kontekstis ja selle pärast, kas sellega piiratakse Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 3 alusel vaidlustatavate aktide kohaldamisala“²⁵;
- c) kolmandas järelduses korratakse komitee 2017. aasta kriitikat, et nõue, et kõnealustel aktidel peab olema „õiguslikult siduv mõju“, on liiga piirav²⁶;
- d) neljandas järelduses, mis puudutab selliste haldusaktide (või nende sätete) väljajätmist Århusi määruse kohaldamisalast, mis nõuavad rakendusmeetmeid liikmesriigi tasandil, leiab komitee, tunnistades samas, et liidu institutsioonid või organid ei saa liikmesriikide rakendusmeetmeid läbi vaadata, et liidu õigusakti peaks olema võimalik pärast selliste riiklike rakendusmeetmete vastuvõtmist läbi vaadata²⁷. (Rõhuasetus lisatud).

²⁴ Komitee 2021. aasta nõuande punkt 37.

²⁵ Samas, punkt 46.

²⁶ Samas, punktid 52–55.

²⁷ Samas, punktid 65–68.

17. Lõpetuseks soovib komitee, et liit peaks õigusloomeprotsessis meele pidama teatise ACCC/C/2015/128 kohta esitatud järeldusi ja soovitusi, kui see on välja antud. See puudutab komisjoni poolt ELi toimimise lepingu artikli 108 lõike 2 alusel riigiabi meetmete kohta tehtud otsuste väljajätmist Århusi määrusest. Ettepanekus ei esitata selle kohta ühtegi muudatust. Need järeldused esitati 17. märtsil 2021 ning need ei ole osa menetlusest, mida ettepanekus kavatakse käsitleda²⁸. Seega neid käesolevas arvamuses ei käsitleta.

III. SISSEJUHATAVAD MÄRKUSED ÅRHUSI MÄÄRUSE JA SELLE MUUTMISE ETTEPANEKUTE KOHTA

A. Sätted, mis käsitlevad vaidemenetlust ja õiguskaitse kättesaadavust

18. Enne delegatsioonide ja komitee tõstatatud küsimuste käsitlemist tuleks kirjeldada Århusi määruses sätestatud vaidemenetluse süsteemi põhielemente. Tuleb märkida, et kooskõlas Århusi konventsiooni artikli 2 lõikega 2 ei kohaldata neid sätteid liidu institutsioonide suhtes, kui nad tegutsevad õigusemõistjana või seadusandjana²⁹.
19. Tuletatakse meelde, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 3 nähakse ette, et keskkonnaõigusega vastuolus oleva tegevuse korral peab olema võimalik kasutada kas halduslikke või kohtulikke õiguskaitsevahendeid. Mõlema kasutamist ette ei nähta.
20. Århusi määruse artiklis 10 on sätestatud vaidemenetluse süsteem, mida pädevad üksused saavad kasutada keskkonnaõiguse alusel liidu institutsioonide ja organite haldusaktide suhtes.

²⁸ Kohtuasi C-32; vt eespool 4. joonealune märkus.

²⁹ Århusi määruse artikli 2 lõike 1 punkt c.

21. Valitsusvälistel organisatsioonidel, kes vastavad määruse artiklis 11 sätestatud kriteeriumidele (pädevad üksused), on õigus taotleda sellise haldusakti vastu võtnud liidu institutsioonilt või organilt (või, väidetava haldusliku tegevusetuse korral – liidu institutsioonilt või organilt, kes oleks pidanud sellise akti vastu võtma) selle halduskorras läbivaatamist. Institutsioon peab iga sellise taotluse läbi vaatama, välja arvatud juhul, kui see on selgelt põhjendamatu, ja esitama teatava aja jooksul kirjaliku vastuse³⁰. See ongi institutsiooni või organi otsus vaidemenetluse kohta.
22. Århusi määruse artikli 12 kohaselt võib pädev üksus seejärel vaidlustada otsuse (või otsuse tegemata jätmise) vaide kohta kooskõlas asutamislepingu asjakohaste sätetega. Tuleb märkida, et selline kaebeõigus puudutab üksnes pädevale üksusele adresseeritud vaideotsust (või sellise otsuse vastu võtmata jätmist, kui tal oli õigus seda saada). Näiteks võib pädev üksus taotleda vaidemenetluse läbiviimist komisjoni poolt teisele poolele väljastatud müügiloa suhtes. Ta võib selle vaidemenetluse tulemuse vaidlustada Euroopa Liidu Kohtus kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõiguga. Euroopa Liidu Kohtule esitatud hagi ei puuduta siiski müügiloa enda võimalikku tühistamist, mida pädeval üksusel ei ole õigust vaidlustada. Pädeva üksuse poolt Euroopa Liidu Kohtule esitatud hagi puudutab üksnes tema vaide esitamise taotluse kohta tehtud ja talle adresseeritud komisjoni otsuse võimalikku tühistamist.

B. Mõiste „haldusakt“ määratlus

23. Praegune Århusi määruse artikli 2 lõike 1 punkti g kohane haldusakti määratlus väärib samuti tähelepanu.

³⁰ Kui ta ei saa vastust õigeaegselt esitada, peab ta pädevale üksusele teatava aja jooksul teatama tegevusetuse põhjused ja selle, millal ta kavatses oma ülesanded täita.

24. Sellega seoses analüüsis Üldkohus hiljuti, kas Århusi määruse artikli 10 kohast aktide, „*millel on õiguslikult siduv ja väline mõju*“ määratlust, mille suhtes saab taotleda vaide esitamist, tuleks tõlgendada nii, et see vastab ELi toimimise lepingu artikli 263 sõnastusele. Kohtuasjas *ClientEarth vs. EIP* (kohtuasi T-9/19)³¹ tuletas Üldkohus meelde, et artiklis 10 ette nähtud vaidemenetluse tulemuse suhtes võib vastavalt artiklile 12 algatada kohtus kohtumenetluse ning et selline menetlus tuleb algatada ELi toimimise lepingu artiklis 263 sätestatud tingimustel.

Edasi märkis Üldkohus: „*Võttes arvesse seost Århusi määruse artikli 2 lõike 1 punktis g esitatud mõiste „õiguslikult siduva ja välise mõjuga akt“ ja artikli 263 tähenduses kolmandatele isikutele õiguslikke tagajärgi tekitava akti vahel, on üldise sidususe huvides põhjendatud tõlgendada esimest kooskõlas teisega.*“³²

25. Nii tugineb kohus Århusi määruse artikli 2 lõike 1 punktis g määratletud haldusaktide kohaldamisala tõlgendamisel ELi toimimise lepingu artikli 263 sõnastusele, vaatamata sellele, et kasutatud sõnavara on erinev.
26. Lisaks märgitakse, et haldusakti praegune määratlus puudutab ainult üksikakte. Århusi määruse artikli 2 lõike 2 kohaselt ei hõlma mõiste „haldusakt“ ka teatavat liiki meetmeid. Selles on sätestatud, et haldusakti määratlus ei hõlma meetmeid, mida liidu institutsioon või organ on haldusjärelevalve organina võtnud, näiteks konkurentsieeskirjade ja liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse raames. Artikli 2 lõike 2 muutmist ei ole kavandatud.

³¹ Kohtuasi T-9/19, *ClientEarth vs. Euroopa Investeerimispank (EIB)*, EU:T:2021:42.

³² Samas, punkt 149. Tuleb siiski märkida, et käesolev kohtuotsus on praegu edasikaevatud, kuigi apellatsioonkaebuse põhjendused ei ole veel avalikud (kohtuasjad C-212/21 P ja C-223/21 P).

27. Nagu selgitatud, on üldise lähenemisviisiga muudetud ettepaneku eesmärk laiendada haldusakti määratlust nii, et see hõlmaks „*liidu institutsiooni või organi vastuvõetud igasugust muud kui seadusandlikku akti, millel on õiguslikult siduv ja väline mõju*“, välja arvatud need, mis nõuavad sõnaselgelt rakendusmeetmeid liidu või liikmesriigi tasandil. See väljajätmine kajastub nüüd Århusi määruse artikli 10 muudatuses, mis on sätestatud ettepaneku artikli 1 lõikes 2, koos erandiga, mis puudutab võimalust taotleda liidu rakendusmeetme suhtes vaide esitamist, kui see on vastu võetud, koos seda rakendusmeetmet sätestava muu kui seadusandliku akti sättega. See määratlus hõlmab nii individuaalseid kui ka üldisi meetmeid.
28. Tuleb märkida, et komisjon selgitab oma seletuskirjas, et „*määratluse laiendamise eesmärk on hõlmata sellised muud kui seadusandlikud meetmed, mis on oma olemuselt ELi toimimise lepingu artikli 263 neljandas lõigus osutatud „halduse üldaktid*“³³. Ta märgib, et jättes välja halduse üldaktid, mis vajavad rakendusmeetmeid, on ta järginud ELi toimimise lepingu artikli 263 neljandat lõiku tõlgendavat kohtupraktikat.

³³ „Halduse üldaktide“ mõistet on Euroopa Kohus täpsustanud 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsuses *Inuit Tapiriit Kanatami a.o. vs. parlament ja nõukogu* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punktid 58–61). Seal leidis kohus, et mõiste viitab „*üldkohaldatavatele aktidele, mis ei ole seadusandlikud aktid*“. Hiljuti märkis Euroopa Kohus suurkoja 6. novembri 2018. aasta otsuses *Scuola Elementare Maria Montessori vs. komisjon* konkreetselt, et see mõiste hõlmab eranditult kõiki muid kui seadusandlikke akte, mis on üldkohaldatavad. (C-622/16 P, EU:C:2018:873, punktid 24–28). Nimetatud kohtuasi puudutas riigiabi saajate konkurente, mis kohtu hinnangul „*mõjutas otseselt nende õiguslikku olukorda*“ (eespool viidatud kohtuotsus, punkt 51) ja „*loob tagajärgi puhtalt automaatselt vaid liidu õiguse alusel ja ilma et kohaldataks muid vahenorme*“ (eespool viidatud kohtuotsus, punkt 54).

29. On tõsi, et muude kui seadusandlike aktide, mis vajavad rakendusmeetmeid, väljajätmine vaidemenetlusest tähendab seda, et halduse üldaktid, mis nõuavad selliseid meetmeid, jäetakse ilma ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu kohasest võimalusest, et eesõigusega hageja võib need aktid vaidlustada³⁴. Nõukogu õigustalitus leiab siiski, et ettepaneku (mida on muudetud üldise lähenemisviisiga) artikli 1 lõikes 1 esitatud haldusaktide kavandatavat määratlust võib tõlgendada nii, et see võimaldab pädevatel üksustel taotleda vaidemenetlust kõigi selliste liidu muude kui seadusandlike aktide suhtes, mis on õiguslikult siduvad või millel on välised tagajärjed, olenemata sellest, kas teised ELi toimimise lepingu artikli 263 neljandas lõigus sätestatud tingimused on täidetud või mitte (s.t olenemata sellest, kas eesõigusega hagejad saavad selliseid meetmeid vaidlustada ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu alusel). Rakendusmeetmeid nõudvate aktide suhtes vaide esitamise võimaluse välistamine (vähemalt osaliselt) ilmneb üksnes artikli 1 lõigete 1 ja 2 koostoimest.

Nõukogu õigustalitus leiab, et kas teksti regulatiivosas või põhjenduses oleks soovitatav täpsustada, et „haldusakti“ kontseptsioon hõlmab nii üksikakte kui ka halduse üldakte, mida saab ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu kohaselt vaidlustada.

IV. ETTEPANeku KOOSKõLA ELi TOIMIMISE LEPINGU ARTIKLI 263 NELJANDA LõIGUGA

30. Mõned delegatsioonid on esitanud arvamuse, et Århusi määrusega ette nähtud vaidemenetluse kohaldamisala kavandatav laiendamine muudele aktidele kui üksikaktid oleks vastuolus ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõiguga.

³⁴ „Eesõigusega hageja“ – füüsiline või juriidiline isik, kes võib liidu õigusaktide õiguspärasuse Euroopa Kohtus vaidlustada üksnes juhul, kui on täidetud ELi toimimise lepingu artikli 263 esimeses, teises ja neljandas lõigus sätestatud tingimused. „Eesõigusega hageja“ (näiteks liikmesriik) ei pea selliseks vaidlustamiseks täitma kõnealuse artikli neljandas lõigus sätestatud tingimusi.

31. Nõukogu õigustalitus on seda küsimust varem käsitlenud oma 2017. aasta arvamuses. Nimetatud arvamuses leidis ta, et üldkohaldatavate aktide suhtes oleks õiguslikult võimalik taotleda vaidemenetlust Århusi määruse alusel, tunnistades samas, et selline kohaldamisala laiendamine tekitaks asjaomastele liidu institutsioonidele ja organitele paratamatult praktilist ja halduskoormust (nõukogu õigustalituse 2017. aasta arvamuse punktid 30–36).
32. Sellega seoses selgitas nõukogu õigustalitus, et selline lähenemisviis oleks kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga, milles tõdetakse, et muu pool kui meetme adressaat võib väita, et see meede puudutab teda otseselt ja isiklikult, kui tal tulenevad kohaldatavatest liidu õigusaktidest konkreetsed menetluslikud õigused. Selle kaebeõiguse täpne kohaldamisala sõltub siiski asjaomase isiku õiguslikust seisundist, nagu liidu seadusandja on selle liidu asjakohastes õigusaktides määratlenud, et kaitsta tema õiguspäraseid huve. Nagu eespool punktis 22 on selgitatud, ei tähenda Århusi määrusega antud kaebeõigus (õigus taotleda vaidemenetlust), et asjaomane pool saaks hiljem esitada olulise meetme suhtes tühistamishagi. Selle asemel puudutab poole kaebeõigus vaideotsust, mis on tehtud talle Århusi määrusega antud menetlusõiguste alusel.
33. Euroopa Kohus on seda lähenemisviisi kinnitanud mitmes kohtuasjas, eelkõige *TestBioTechi* käsitlevas kohtuasjas³⁵, kus Euroopa Kohus lükkas tagasi apellantide kaebuse seoses komisjoni otsusega vaide kohta, mis puudutas komisjoni otsust, millega lubatakse lasta turule geneetiliselt muundatud sojauba sisaldavaid, sellest koosnevaid või sellest toodetud tooteid. Euroopa Kohus leidis, et selline vaie puudutas üksnes kõnealuse turuleviimise loa uuesti hindamist, mitte aga turuleviimise luba ennast (punktid 37–38)³⁶.

³⁵ Kohtuasi C-82/17 P, *TestBioTech eV a.o. vs. komisjon*, EU:C:2019:719.

³⁶ Vt ka kohtuasi C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale vs. komisjon*, milles Euroopa Kohus kinnitas, et Århusi konventsiooni artikkel 9 „ei mõjuta ELTL artikli 263 neljandas lõigus kehtestatud tühistamishagi vastuvõetavuse tingimusi“, EU:C:2020:978, punkt 26.

Lisaks täpsustati esimese astme kohtu otsuses, et vaidemenetlust taotleb pädev üksus „ei saa vaidemenetluse lõpus nõuda, et asjaomane institutsioon või organ võtaks konkreetse meetme“ ning et „vaidemenetluse järel võetavate meetmete valikul on asjaomasel institutsioonil või organil täielik kaalutlusõigus“³⁷.

34. Samamoodi selgitas Üldkohus kohtuasjas T-108/17: *ClientEarth vs. komisjon*³⁸ üksikasjalikult, miks hageja nõue tühistada asjaomane loa andmise otsus oli vastuvõetamatu (punktid 24–31), sealhulgas asjaolu, et selline nõue oleks vastuolus aluslepingutega kehtestatud õiguskaitsevahendite süsteemiga. Seejärel analüüsis ta (ja lükkas tagasi) hageja väiteid selle kohta, et komisjoni otsus, millega jäeti rahuldamata hageja taotlus alustada selle loa andmise otsuse suhtes vaidemenetlus, oli väidetavalt õigusvastane.
35. Nõukogu õigustalitus on seisukohal, et samasugust lähenemisviisi saab õiguslikult kasutada liidu institutsioonide poolt vastu võetud muude kui seadusandlike üldkohaldatavate aktide puhul, nagu on sätestatud ettepanekus. Seega võidakse pädevale üksusele, kellel ei oleks ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu alusel õigust sellise akti vastuvõtmist vaidlustada, anda õiguse taotleda selle akti suhtes vaidemenetlust ja vaidlustada Üldkohtus seda vaidemenetlust käsitlev otsus. Selline lähenemisviis on kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõiguga, olenemata sellest, kas tegemist on üksik- või üldkohaldatavate aktidega³⁹.

³⁷ Kohtuasi T-177/13, *TestBioTech eV a.o. vs. komisjon*, EU:T:2016:736, punkt 55.

³⁸ EU:T:2019:215.

³⁹ Tuleb märkida, et sellise vaidlustamise raames ei saa välistada, et teatavatel juhtudel võib pädeval üksusel olla võimalik esitada õigusvastasuse väide seoses haldusaktiga, mille suhtes on esitatud vaie ELi toimimise lepingu artikli 277 alusel, kuigi sellise väite vastuvõetavuse tingimused on suhteliselt ranged.

V. **ELI TOIMIMISE LEPINGU ARTIKLI 218 ALUSEL VASTU VÕETUD**
ÕIGUSAKTID

36. Mõned delegatsioonid on küsinud, kas ELi toimimise lepingu artikli 218 kohaselt vastu võetud nõukogu otsuste suhtes võiks esitada vaiet, kui Århusi määrust vastavalt ettepanekule muudetakse. Delegatsioonid küsisid eelkõige ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 kohaste nõukogu otsuste kohta, mis käsitlevad rahvusvaheliste lepingute sõlmimist, ning ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 5 kohaste nõukogu otsuste kohta, mis käsitlevad selliste lepingute allkirjastamist. Mõlemat liiki otsuseid käsitletakse üksteise järel, enne kui viidatakse ELi toimimise lepingu artikli 218 lõigete 3 ja 4 kohastele otsustele ning ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohastele otsustele. Tuletatakse meelde, et kõik sellised otsused on ELi toimimise lepingu artikli 288 kohaselt liidu siduvad õigusaktid.

A. ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 kohased nõukogu otsused

37. On selge, et nõukogu otsused, millega kiidetakse heaks rahvusvaheliste lepingute sõlmimine vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikele 6, on õiguslikult siduvad ja eesõigusega hagejad võivad neid vaidlustada. Lisaks on Euroopa Kohus järjepidevalt otsustanud, et ELi toimimise lepingu artikli 216 lõike 2 kohaselt on Euroopa Liidu sõlmitud rahvusvahelised lepingud liidu institutsioonidele siduvad⁴⁰.
38. Euroopa Kohus ei ole siiski konkreetselt teinud otsust küsimuses, kas eesõigusega hagejad võivad mingitel asjaoludel selliseid otsuseid vaidlustada ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu alusel. Kodanikualgatust käsitlevas kohtuasjas (nagu on sätestatud ELi lepingu artiklis 11 ja ELi toimimise lepingu artiklis 24) märkis Üldkohus muuseas, et ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 kohased nõukogu otsused tekitavad „*iseseisvaid õiguslikke tagajärgi*“, kuna ELi sõlmitud rahvusvahelised lepingud eeldavad „*Euroopa Liidu õiguse muutmist*“ lepingu lisamise tõttu liidu õigusraamistikku,⁴¹ ent jättis selles küsimuses sõnaselge otsuse tegemata.

⁴⁰ Vt kohtuasi C-366/10, *Air Transport Association of America a.o. vs. Secretary of State for Energy and Climate Change*, EU:C:2011:864, punkt 50, ning selles viidatud kohtupraktika. Tuletatakse meelde, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa rahvusvaheliste lepingute suhtes ise tühistamishagi esitada; vt liidetud kohtuasjad C-402/05 P ja C-415/05 P, *Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon*, EU:C:2008:461, punkt 286.

⁴¹ Kohtuasi T-754/14, *Efler jt vs. komisjon*, EU:T:2017:323, punkt 43.

39. Küsimust, kas eesõigusega hagejad võivad vaidlustada ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 alusel vastu võetud otsuseid, analüüsib Üldkohus mitmes menetluses olevas kohtuasjas.
40. Kaks neist kohtuasjadest puudutavad *Front Polisariot*. Kohtuasjas T-279/19 vaidlustab *Front Polisario* nõukogu otsuse,⁴² mis käsitleb teatavate muudatuste tegemist Marokoga sõlmitud Euroopa-Vahemere piirkonna assotsiatsioonilepingu kahte protokolli. Kohtuasjas T-344/19 vaidlustab *Front Polisario* nõukogu otsuse (EL) 2019/441 ELi ja Maroko Kuningriigi vahelise säästva kalapüügi partnerluslepingu, selle rakendamise protokoll ja lepingu juurde kuuluva kirjavahetuse sõlmimise kohta⁴³. Mõlemas kohtuasjas on tegemist kaebeõiguse küsimusega. Need kohtuasjad järgnevad kahele kohtuotsusele, mis käsitlesid ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 kohast varasemat nõukogu otsust, milles leiti, et *Front Polisariol* on kaebeõigus kohtu esimeses astmes, kuid see otsus tühistati apellatsioonistmes⁴⁴.
41. Üldkohtus on pooleli veel teisigi kohtuasju, milles on tõstatatud sama kaebeõiguse küsimus seoses ELi ja Ühendkuningriigi vahelise väljaastumislepinguga⁴⁵. Need juhtumid peaksid selgitama ka seisukohta selle suhtes, millistel võimalikel asjaoludel saavad eesõigusega hagejad selliseid otsuseid vaidlustada.
42. Soovitatakse, et asjakohaste kaalutluste hulka kuuluksid kõnealuse otsuse laad, asjaomase lepingu laad ning kolmandate isikute mis tahes õigused või kohustused, mis on lepinguga ette nähtud.

⁴² Nõukogu 18. jaanuari 2019. aasta otsus 2019/217/EL Euroopa Liidu ja Maroko Kuningriigi vahelise kirjavahetuse vormis lepingu, millega muudetakse Euroopa – Vahemere piirkonna lepingu (millega luuakse assotsiatsioon ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Maroko Kuningriigi vahel) protokolle nr 1 ja nr 4, sõlmimise kohta (ELT L 34, 6.2.2019, lk 1).

⁴³ ELT L 77, 20.3.2019, lk 4.

⁴⁴ Kohtuasi T-512/12, *Front Polisario vs. nõukogu*, EU:T:2015:953, tühistati apellatsioonistmes kohtuasjas C-104/16 P, *nõukogu vs. Front Polisario*, EU:C:2016:973.

⁴⁵ Nõukogu 30. jaanuari 2020. aasta otsus (EL) 2020/135 Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi Euroopa Liidust ja Euroopa Aatomienergiaühendusest väljaastumise lepingu sõlmimise kohta ja selle lisad (ELT L 29, 31.1.2020, lk–6). Vt pooleliolevad kohtuasjad T-198/20, *Shindler a.o. vs. nõukogu*; T-231/20, *Price vs. nõukogu*; T-252/20, *Silver vs. nõukogu*.

Veel üks kaalutlus on seotud asjaoluga, et paljudel juhtudel nõuavad liidu sõlmitud rahvusvahelised lepingud erinevaid rakendusmeetmeid, enne kui need võivad mõjutada kolmandate isikute õiguslikku olukorda. Sellistel juhtudel võib liidu kohtuliku kontrolli süsteemi kohaselt vaidlustada (kas liidu või liikmesriigi tasandil) rakendusmeetmed (sealhulgas liikmesriigi kohtu poolt, kelle poole on pöördutud selliste rakendusmeetmetega seotud vaidluses, Euroopa Kohtule esitatud võimaliku eelotsusetaotluse). On selge, et kui sellised rakendusmeetmed on vajalikud, ei saa nõukogu otsust sellise rahvusvahelise lepingu sõlmimise kohta ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu kohaselt mingil juhul vaidlustada.

43. Kokkuvõtteks leiab nõukogu õigustalitus, et seni ei ole selge, kas nõukogu otsuseid, millega kiidetakse heaks rahvusvaheliste lepingute sõlmimine, saab vähemalt teatavatel asjaoludel vaidlustada ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu kohaselt. Kuna selles küsimuses puudub selge kohtupraktika, ei ole võimalik väita, et neid otsuseid ei saa kunagi vaidlustada eesõiguseta taotlejad.
44. Seetõttu tähendab ettepanekus sisalduva mõiste „haldusakt“ kohaldamisala laiendamine seda, et ei saa välistada, et teatavatel juhtudel võib Århusi määruse tähenduses pädevatel üksustel olla õigus taotleda nõukogult selliste otsuste suhtes vaidemenetlust või vähemalt seda, et neil on alust väita, et neil on selleks õigus, ning et nad saavad seejärel selle vaidemenetluse tulemuse kohtus vaidlustada.
45. Ettepaneku üle peetud arutelude käigus on mitteametlikult tõdetud, et ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 kohaseid nõukogu otsuseid ei saa pidada selles sätestatud vaidemenetluse kohaldamisalasse kuuluvateks. On väidetud, et selliste otsuste eesmärk on lihtsalt võimaldada rahvusvahelise lepingu sõlmimist ning et otsus on seega menetluslikku laadi ja sellisena ei saa see muuta füüsiliste või juriidiliste isikute õiguslikku olukorda ega mõjutada nende huve.

46. Siiski leiab nõukogu õigustalitus eespool punktides 38, 42 ja 43 esitatud kaalutlusi arvestades, et ta kahtleb, kas Euroopa Kohus selle väitega nõustub.

B. ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 5 kohased nõukogu otsused

47. Olukorda seoses ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 5 kohaste nõukogu otsustega, mis käsitlevad rahvusvahelise lepingu allkirjastamist, võib eristada ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 kohastest sõlmimist käsitlevatest otsustest.
48. Nõukogu õigustalitus leiab, et on olemas mõjuvad põhjused väita, et eesõiguseta hageja ei saa ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu kohaselt esitada hagi sellise nõukogu otsuse suhtes, millega lihtsalt nähakse ette rahvusvahelise lepingu allkirjastamine. Sellised otsused annavad üksnes loa kõnealusele lepingule alla kirjutada ja volitavad nõukogu eesistujat määrama isiku, kes on volitatud lepingule liidu nimel alla kirjutama⁴⁶.
49. Seisukoht ei ole siiski nii selge, kui allakirjutamist käsitlev nõukogu otsus sisaldab ka sätteid kogu rahvusvahelise lepingu või selle osa ajutise kohaldamise kohta. Mõned või kõik lepingu sätted jõustuvad seega allkirjastamise otsusega, enne kui tehakse otsus lepingu sõlmimise kohta. See tähendab, et allkirjastamist ja ajutist kohaldamist käsitlevat otsust võib selle võimalike õiguslike tagajärgede osas füüsilistele ja juriidilistele isikutele pidada samaväärseks sõlmimist käsitlevate otsuste õiguslike tagajärgedega ning samuti on asjakohased eespool punktides 38 ja 42–46 esitatud kaalutlused.

⁴⁶ Teatavatel juhtudel võib see sisaldada ka sätteid lepingu sõlmimisele eelnevate tingimuste kohta. Vt näiteks nõukogu 14. oktoobri 2019. aasta otsuse (EL) 2019/1915 (Euroopa Liidu ja Valgevene Vabariigi vahelise viisade väljastamise lihtsustamise lepingu liidu nimel allkirjastamise kohta) artikkel 4 (ELT L 297, 18.11.2019, lk 1–2): „Komisjon hindab Valgevene biomeetriliste diplomaatiliste passide väljastamise süsteemi turvalisust ja usaldusväärsust ja nende tehnilisi kirjeldusi ning edastab oma hinnangu nõukogule. Kõnealust hinnangut silmas pidades teeb nõukogu otsuse lepingu sõlmimise kohta.“

C. ELi toimimise lepingu artikli 218 lõigete 3 ja 4 kohased nõukogu otsused

50. ELi toimimise lepingu artikli 218 lõigetes 3 ja 4 on sätestatud nõukogu otsused, millega antakse luba alustada läbirääkimisi rahvusvahelise lepingu üle, nimetatakse läbirääkija või läbirääkimisrühma juht, antakse läbirääkijale juhised ja määratakse erikomitee, kellega konsulteerides tuleb läbirääkimisi pidada.
51. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb ELi toimimise lepingu artikli 218 lõigete 3 ja 4 kohast nõukogu otsust käsitada ettevalmistava aktina seoses võimaliku hilisema otsusega sellisele lepingule alla kirjutada ja see sõlmida. Ettevalmistava aktina tekitab see õiguslikke tagajärgi nii liidu ja selle liikmesriikide kui ka liidu institutsioonide vahel, kuid see ei tekita tagajärgi füüsilistele ja juriidilistele isikutele ning seega ei saa see mõjutada nende isikute õigusi ega kohustusi⁴⁷.
52. Seega ei saa selliseid otsuseid ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu alusel vaidlustada.

D. ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohased nõukogu otsused

53. ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikes 9 on ette nähtud selliste nõukogu otsuste vastuvõtmine, millega kehtestatakse rahvusvahelise lepinguga loodud organis liidu võetavad seisukohad, kui asjaomasel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte, või selliste otsuste vastuvõtmine, millega peatatakse lepingu kohaldamine.
54. Võib väita, et nõukogu otsustel, millega kehtestatakse liidu võetavad seisukohad, ei ole füüsilistele ja juriidilistele isikutele õiguslikke tagajärgi, mida saaks ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu alusel vaidlustada, kuna need piirduvad liidu esindaja poolt asjaomasel rahvusvahelises organis võetava seisukoha määratlemisega. Selline otsus on seega ettevalmistavat laadi.

⁴⁷ Kohtuasi T-376/18, *Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) v Council*, EU:T:2019:77, punkt 28; T-458/17, *Shindler a.o. vs. nõukogu*, EU:T:2018:838, punktid 39–41; kohtuasi T-754/14, vt joonealune märkus 41, punkt 34; kohtuasi C-425/13, *komisjon vs. nõukogu*, EU:C:2015:483, punkt 28; kohtuasi C-114/12, *komisjon vs. nõukogu*, EU:C:2014:2151, punkt 40.

Nõukogu otsused, mis on vastu võetud ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohaselt, ei pruugi tingimata viia selleni, et need võtab vastu kõnealune rahvusvaheline organ. Samuti ei ole rahvusvahelise organisatsiooni enda otsustel tingimata õiguslikke tagajärgi füüsilistele ja juriidilistele isikutele. Kuna selles küsimuses puudub selge kohtupraktika ja kuna ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohaselt vastu võetud nõukogu otsused on väga erinevad, ei ole võimalik kindlalt väita, et sellised otsused ei kuulu kunagi ettepanekus ette nähtud vaidemenetluse kohaldamisalasse.

55. Sama kehtib ka ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohaste nõukogu otsuste kohta, millega peatatakse lepingu kohaldamine. Tuletatakse meelde, et nõukogu teeb sellise otsuse üksnes erandjuhtudel. Ei saa välistada, et teatud asjaoludel võib väita, et sellisel otsusel on õiguslikud tagajärjed füüsilistele ja juriidilistele isikutele. Nagu rahvusvaheliste lepingute sõlmimise otsuste puhul, sõltub hindamine otsuse ja asjaomase lepingu laadist, kolmandate isikute õigustest või kohustustest seoses lepinguga ning sellest, kas rahvusvahelisel lepingul endal võib olla otsene mõju kolmandatele isikutele või kas selleks on vaja rakendusmeetmeid liidu või liikmesriigi tasandil. Seega ei saa välistada, et Århusi määruses ette nähtud vaide esitamise õigus võib olla selliste otsuste suhtes kohaldatav vähemalt teataval asjaoludel.

E. Vahejäreltus ELi toimimise lepingu artikli 218 alusel vastu võetud õigusaktide kohta

56. ELi toimimise lepingu artikli 218 kohta eespool esitatud käsitluse kokkuvõtteks ei saa selles küsimuses selge kohtupraktika puudumise tõttu välistada, et nõukogu otsuseid rahvusvaheliste lepingute sõlmimise kohta ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 alusel võib teataval asjaoludel pidada kuuluvaks nende õigusaktide kohaldamisalasse, mille suhtes kohaldatakse ettepaneku alusel vaidemenetlust. Sama võib kehtida ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 5 kohaste nõukogu otsuste kohta, mis käsitlevad rahvusvaheliste lepingute allkirjastamist, niivõrd kui nimetatud otsusega nähakse ette kõnealuse lepingu või selle osa ajutine kohaldamine, ning ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohaste nõukogu otsuste kohta.

VI. EUROOPA AATOMIENERGIAÜHENDUSE ASUTAMISLEPINGU (EURATOMI LEPING) ALUSEL VASTUVÕETUD ÕIGUSAKTID

57. Mõned delegatsioonid on küsinud, kas Euratomi asutamislepingu alusel vastu võetud õigusaktide suhtes saab kohaldada vaidemenetlust vastavalt Århusi määrusele, mida on muudetud ettepanekuga.
58. Üldkohus käsitles hiljuti küsimust, kas Århusi määrus (praeguses redaktsioonis) on kohaldatav Euratomi asutamislepingu alusel vastu võetud õigusakti suhtes kohtuasjas, mis puudutab keeldumist võimaldada juurdepääsu selle meetme kohta koostatud dokumentidele (kohtuasi T-307/16, *CEE Bankwatch Network vs. komisjon*, EU:T:2018:97).
59. Selle kohtuotsuse punktis 46 leidis Euroopa Kohus, et: „*määrusega nr 1367/2006 rakendatakse selle pealkirja, põhjenduste ja sätete kohaselt teabe osas kohustusi, mille suhtes on kokku lepitud sellise rahvusvahelise lepingu raames, mille pool Euroopa Aatomienergiaühendus ei ole, s.o Århusi konventsioon. Nagu nähtub nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsuse 2005/370/EÜ Århusi konventsioon sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel (ELT 2005, L 124, lk 1) artiklist 1, oli nimetatud konventsioon heaks kiidetud ainult Euroopa Ühenduse, nüüd Euroopa Liit, nimel. Kuna Euroopa Aatomienergiaühendus ei ole selle konventsiooni osaline, ei ole seda rakendavas määruses sätestatud kohustused tema jaoks kohustuslikud, kui ei ole sätestatud vastupidi.* (Rõhuasetus lisatud).
60. Euroopa Kohus tuletas meelde, et Euratomi asutamislepingu rakendamiseks vastu võetud õigusaktid ei ole tingimata seotud Euroopa Liidu raames kohaldatavate kohustustega. Euroopa Aatomienergiaühendus ja Euroopa Liit on erinevad organisatsioonid, mis on asutatud erinevate asutamislepingute alusel ja millel on erinev õigusvõime (punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

61. Euroopa Kohus tõi välja, et tulenevalt Euratomi asutamislepingu artiklis 106a sätestatust kohaldatakse teatavaid ELi lepingu ja ELi toimimise lepingu sätteid. ELi toimimise lepingu artikkel 192, mis on Århusi määruse õiguslik alus, ei kuulu nende sätete hulka. Sellest järeldub, et ELi toimimise lepingu artikli 192 alusel võetud meetmeid ei saa Euratomi raames kohaldada (punktid 48–49).
62. Euroopa Kohus järeldas sellest, et Århusi määrus on kohaldatav üksnes Euroopa Liidu raamistikus, mitte Euratomi institutsioonide ja organite suhtes (punkt 50).
63. Seega on põhimõtteliselt selge, et Euratomi asutamislepingu alusel vastu võetud õigusaktide suhtes ei kohaldata Århusi määruse sätteid.
64. Samas on tõsi, et hiljutise riigiabi juhtumiga seotud apellatsioonimenetluses on Euroopa Kohus leidnud, et ELi toimimise lepingu eesmärgid on palju kaugeleulatavamad kui Euratomi lepingu valdkondlikud eesmärgid ning et kuna Euroopa Liidu toimimise leping *„annab liidule ulatusliku pädevuse paljudes valdkondades ja sektorites, kohaldatakse EL toimimise lepingu eeskirju tuumaenergeetika sektoris, kui Euratomi leping ei sisalda erinorme. Järelikult, kuna Euratomi leping ei sisalda riigiabi eeskirju, võib ELi toimimise lepingu artikkel 107 olla selles sektoris kohaldatav.“* (Kohtuasi C-594/18 P, *Austria vs. Commission*)⁴⁸ (Rõhuasetus lisatud).
65. Kohus jätkas, et Euratomi asutamisleping *„ei käsitle ammendavalt tuumaenergia sektoriga seotud keskkonnaküsimusi. Järelikult ei ole Euratomi lepinguga vastuolus selles sektoris liidu keskkonnaõigusnormide kohaldamine.“* (punkt 41) (Rõhuasetus lisatud). Nii oli see nii esmase õiguse sätete puhul, nagu ELi toimimise lepingu artikkel 11, kui ka teisese õiguse sätete puhul. Sellega seoses tuletas Euroopa Kohus meelde, et direktiiv 2011/92/EL, mis käsitleb keskkonnamõju hindamist, on kohaldatav tuumaelektrijaamadele ja muudele tuumareaktoritele (punktid 42 ja 43).

⁴⁸ EU:C:2020:742. See kajastab varasemat kohtupraktikat, mille kohaselt Euroopa Kohus on leidnud, et kui Euratomi asutamislepingus puuduvad erinormid, võib kohaldada EÜ asutamislepingu sätteid. Vt arvamus 1/94, EU:C:1994:384, kus Euroopa Kohus tuletas meelde, et EÜ asutamislepingu sätteid ei saa Euratomi asutamislepingu sätetest kõrvale kalduda, kuid otsustas, et kuna Euratomi asutamisleping ei sisalda ühtki sätet väliskaubanduse kohta, *„ei takista miski laiendada EÜ asutamislepingu artikli 113 (praegu ELi toimimise lepingu artikkel 207) alusel sõlmitud lepinguid Euratomi asutamislepingu kohaldamisalasse kuuluvate toodete rahvusvahelise kaubanduse suhtes“* (punkt 24).

66. Nõukogu õigustalitus leiab, et nendest kahest kohtuasjast tuleneb, et Århusi määruse sätteid kohaldatakse ELi toimimise lepingu (või ELi lepingu) kohaselt tuumaenergia valdkonnas vastu võetud meetmete suhtes. Neid ei kohaldata siiski meetmete suhtes, mis on vastu võetud vastavalt Euratomi asutamislepingule, st Euratomi asutamislepingul põhinevate otsuste suhtes. Ettepanekus ei ole midagi, mis seda analüüsi muudaks.

VII. VAIDE ESITAMISE ÕIGUSE ANDMINE ÜKSNES „PÄDEVATELE ÜKSUSTELE“

67. Komitee 2021. aasta nõuandes kinnitatakse taas oma 2017. aasta analüüsi, mille kohaselt seoses õigusega taotleda vaide esitamist: *„arvates välja kõik üldsuse esindajad, välja arvatud valitsusvälised organisatsioonid, kes vastavad Århusi määruse artikli 11 kriteeriumidele, ei ole Århusi määrusega Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 3 nõuetekohaselt rakendatud“*⁴⁹.
68. Mõned delegatsioonid on väljendanud kahtlust, kas Århusi määruse kohaldamisala laiendamine, mis võimaldaks laiemal pädevate üksuste kategoorial või isegi üldsuse esindajatel esitada haldusaktide suhtes vaie, oleks aluslepingutega kooskõlas.
69. Nõukogu õigustalitus kommenteeris seda kriitikat ka oma 2017. aasta arvamuses (punktid 37 ja 38). Nõukogu õigustalitus on endiselt seisukohal, et Århusi määrust oleks õiguslikult võimalik muuta nii, et vaide esitamise õiguse kohaldamisala laiendatakse kaugemale sellest, mis on ette nähtud Århusi määruse kehtivas redaktsioonis (artiklis 11 on sätestatud kriteeriumid, mida valitsusvälised organisatsioonid peavad haldusaktide suhtes vaide esitamiseks täitma). See on peamiselt kaasseadusandjate ülesanne, kui nad otsustavad, kuidas kõige paremini kajastada Århusi konventsiooni nõudeid seoses konventsiooni sätete kohaldamisega liidu institutsioonide ja organite suhtes.

⁴⁹ Komitee 2021. aasta nõuande punkt 37.

70. Sellega seoses märgib nõukogu õigustalitus, et konventsiooni artikli 9 lõikes 3 on ette nähtud, et konventsiooniosalised võivad kehtestada nõuded, mis peavad olema täidetud, enne kui üldsuse⁵⁰ esindajatel on juurdepääs haldusmenetlusele seoses tegevuse või tegevusetusega, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõigusnormidega. Samuti on komitee tunnistanud, et kui vaidemenetluse mehhanism tehtaks kättesaadavaks kõigile üksikisikutele, tekiks olukord, mida komitee peab *actio popularis*'eks, mis ei ole konventsiooni alusel nõutav⁵¹. Selle asemel on komitee seoses valitsusväliste organisatsioonidega märkinud, et kehtestatud kriteeriumid ei tohi olla nii ranged, et nad „jätavad kõik või peaaegu kõik keskkonnaorganisatsioonid sellise tegevuse või tegevusetuse vaidlustamisest välja.“ Sellega seoses tuletatakse meelde, et Euroopa Kohus on leidnud, et Århusi konventsiooni osalistel on Århusi konventsiooni⁵² artikli 9 lõikest 3 tulenevalt „ulatuslik kaalutlusruum „kohtulik[u] või haldusmenetlus[e]” rakendustingimuste osas“ (rõhuasetus lisatud).

VIII. KOMITEE MÄRKUSED ETTEPANEKUS OLEVA HALDUSAKTIDE MÄÄRATLUSE KOHTA

A. Õigusaktid, millel on „õiguslikult siduv ja väline mõju“

71. Komitee 2021. aasta nõuandes kinnitati veel kord esmalt 2017. aastal antud soovitus muuta mõistet „millel on õiguslikult siduv ja väline mõju“ (rõhuasetus lisatud), mis on üks nõuetest, et õigusakti saaks pidada „haldusakti“ määratluse alla kuuluvaks nii määruse praeguses versioonis kui ka ettepanekus oleva kõnealuse määratluse muudetud versioonis (vt punktid 12 ja 13 ning joonealune märkus 19 eespool). Komitee leiab, et see mõiste on liiga piirav ning seda tuleks muuta nii, et see viitaks õigusaktidele, „millel on õiguslik ja väline mõju“ (rõhuasetus lisatud). Komitee tunnistab, et keskkonnaõigusega vastuolus olemiseks peavad õigusaktidel olema õiguslikud tagajärjed, kuid leiab, et mõiste „*siduv*“ lisamine võib teatavad õigusaktid ettepaneku kohaldamisalast välja jätta⁵³.

⁵⁰ Konventsiooni 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“.

⁵¹ Vt Århusi konventsiooni rakendamise juhendi lk 194, milles tsiteeritakse komitee järeldusi asjas ACCC/C/2005/11.

⁵² Liidetud kohtuasjad C-401/12 P ja C-403/12 P, vt joonealune märkus 8, punkt 59.

⁵³ Üldiselt ollakse seisukohal, et mõistel „*väline mõju*“ on sama tähendus kui mõistel „*tagajärjed kolmandatele isikutele*“.

72. Selle ettepaneku käsitlemiseks on vaja kaaluda, kas sõna „*siduv*“ väljajätmise muudaks oluliselt määratluse ulatust.
73. Tuletatakse meelde, et Euroopa Kohus on mõnikord eristanud „*õigusliku toimega akte*“ ja „*õiguslikult siduvaid*“ akte. OIVi kohtuasjas, mis käsitles õigusliku toimega aktide määratlemist seoses ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohaste nõukogu otsustega, leiti, et Rahvusvahelise Viinamarja- ja Veiniorganisatsiooni soovitusel, mis ei ole iseenesest õiguslikult siduvad, on õiguslik toime, kuna need „*võivad mõjutada otsustavalt [liidu] seadusandja vastu võetud õigusaktide sisu*“⁵⁴.
74. Üldisemalt, mis puudutab ELi toimimise lepingu artikli 263 kohast õigusliku toimega aktide kontseptsiooni, siis Euroopa Kohtu praktikas on ette nähtud, et akti õigusliku toime kindlakstegemiseks ei oma akti vorm tähtsust. Selle asemel on otsustava tähtsusega asjaomase õigusakti mõju, sisu ja ulatus⁵⁵. Mõnel juhul on kohus kasutanud mõistet „*õiguslikud tagajärjed*“⁵⁶, kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 263 lõike 1 sõnastusega, samal ajal kui teistel juhtudel on ta viidanud ELi toimimise lepingu artikli 263 kohastele õigusaktidele kui „*siduvatele aktidele*“⁵⁷ või „*siduva toimega aktidele*“ (ja „*õiguslike tagajärgedega aktidele*“)⁵⁸, samal ajal kui mõnel juhul on ta viidanud neile kui aktidele, millel on „*siduvad õiguslikud tagajärjed*“⁵⁹.

⁵⁴ Kohtuasi C-399/12, *Saksamaa vs. nõukogu*, EU:C:2014:2258, punktid 61–64.

⁵⁵ Nagu on märgitud ka ettepaneku seletuskirjas, vt lk 8 ja 9. Vt liidetud kohtuasjad 1/57 ja 14/57: *Usines à tubes de la Sarre vs. High Authority*, EKL 1957-1958, lk 105; kohtuasi 60/81, *IBM vs. komisjon*, EU:C:1981:264, punkt 9; kohtuasi 22/70, *komisjon vs. nõukogu*, EU:C:1971:32, punkt 42; kohtuasi C-325/91, *Prantsusmaa vs. komisjon*, EKL, lk I-3283, punkt 9; kohtuasi C-57/95, *Prantsusmaa vs. komisjon*, EU:C:1997:164, punkt 22; kohtuasi C-147/96, *Madalmaad vs. komisjon* [2000] EKL, lk I-4723, punkt 27; liidetud kohtuasjad *Deutsche Post ja Saksamaa vs. komisjon*, C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656, punkt 36. Sellega seoses, C-303/90, *Prantsusmaa vs. komisjon*, [1991] EKL, lk I-5315, punktid 8 ja 10; liidetud kohtuasjad C-213/88 ja C-39/89, *Luksemburgi Suurhertsogiriik vs. parlament* [1991] EKL, lk I-5643, punkt 15; kohtuasi C-366/88, *Prantsusmaa vs. komisjon*, [1990] EKL, lk I-3571, punktid 8 and 11.

⁵⁶ Liidetud kohtuasjad 1/57 and 14/57, samas.

⁵⁷ Kohtuasi C-57/95, vt joonealune märkus 55, punkt 22; kohtuasi C-325/91, vt joonealune märkus 55, punkt 26.

⁵⁸ Kohtuasi C-325/91, vt joonealune märkus 55, punkt 30.

⁵⁹ Liidetud kohtuasjad C-463/10 P ja C-475/10 P, vt joonealune märkus 55, punkt 36; vt ka kohtuasi 60/81, joonealune märkus 55, punkt 9 („*õiguslikud tagajärjed...mis on siduvad*“).

75. Sellega seoses tuletatakse meelde, et Århusi määruse artiklis 12 on sätestatud võimalus algetada menetlus Euroopa Kohtus „*kooskõlas asutamislepingu asjakohaste sätetega*“ ja seega kooskõlas ELi toimimise lepingu artiklis 263 sätestatud tingimustega. Nagu on märgitud eespool punktis 24, on Üldkohus tõlgendanud, et õigusakt, millel on „*õiguslikult siduv ja väline mõju*“, on Århusi määruse artikli 2 lõike 1 punkti g tähenduses kooskõlas aktiga, mis tekitab õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele ELi toimimise lepingu artikli 263 tähenduses⁶⁰.
76. Seda kohtupraktikat silmas pidades on mõistlik järeldada, et Århusi määruse kohasel haldusakti määramisel ei ole mõistete „*millel on õiguslik ja väline mõju*“ ning „*millel on õiguslikult siduv ja väline mõju*“ kasutamise vahel sisulisi erinevusi. Sellest tulenevalt leiab nõukogu õigustalitus, et komitee soovitatud muudatus ei muudaks ettepanekus sisalduva mõiste „*haldusakt*“ sisulist kohaldamisala. Seda küsimust on võimalik lahendada mitmel viisil. Mõiste „*õiguslikult siduv ja väline mõju*“ võib alles jätta ning asjaolu, et seda tuleb pidada samaväärseks mõistega „*kolmandatele isikutele õiguslikke tagajärgi tekitav*“, võib komiteele selgitada. Teise võimalusena võiks nõustuda komitee soovitatud sõnastusega ning põhjendusse võiks lisada selgituse, et määratlust tuleks tõlgendada kooskõlas ELi toimimise lepingu artikliga 263 ja sellega seotud kohtupraktikaga⁶¹.

B. „*Liidu institutsiooni või organi vastuvõetud*“ õigusaktid

77. Komitee 2021. aasta nõuandes kommenteeritakse ka ühte muud muudatust, mis tehti ettepanekus olevas „*haldusakti*“ muudetud määratluses. See viitab „*liidu institutsiooni või organi vastuvõetud* (...)“ muudele kui seadusandlikele aktidele (rõhuasetus lisatud). Komitee leidis, et mõiste „*vastuvõetud*“ kasutamine võib piirata „*Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 3 alusel vaidlustatavate õigusaktide kohaldamisala*“⁶².

⁶⁰ Kohtuasi T-9/19, vt joonealune märkus 31, punkt 149.

⁶¹ Teine lähenemisviis võiks seisneda Århusi määruse artikli 2 lõike 1 punkti g sõnastuse muutmises, et see vastaks otseselt ELi toimimise lepingu artikli 263 sõnastusele/viia see otseselt kooskõlla ELi toimimise lepingu artikli 263 sõnastusega.

⁶² Komitee 2021. aasta nõuande punkt 46.

78. Komitee ei täpsustanud oma mureküsimusi, kuid nõukogu õigustalitus leiab, et selle probleemi kommenteerimiseks võib esitada järgmised üldised märkused.
79. Mõistet „vastuvõetud“ on mõistlik tõlgendada nii, et see viitab õigusaktidele, mis ei ole enam eelnõu vormis. Sellised õigusaktid on viimistletud vastavalt nende suhtes kohaldatavatele menetlustele ja nende suhtes võib kohaldada Århusi määruse artiklis 10 ette nähtud vaidemenetlust, tingimusel et need vastavad ka muudele selle määratluse nõuetele. Nagu on märgitud eespool punktis 74, on Euroopa Kohus seoses ELi toimimise lepingu artikliga 263 järjekindlalt leidnud, et akte, millel on õiguslikud tagajärjed kolmandatele isikutele, võib vaidlustada sõltumata nende vormist⁶³. Täpne mõiste, mida kasutatakse Århusi määruse kohase vaide puhul selle osutamiseks, kas akt on oma olemuselt lõplik („*vastu võetud*“, „*kinnitatud*“, „*heaks kiidetud*“ jne), ei ole analoogselt kirjeldatud kohtupraktikaga oluline selle kindlaks määramiseks, kas tal on Århusi määruse artikli 2 lõike 1 punkti g kohaselt „*õiguslikult siduv ja väline mõju*“.
80. Seetõttu leiab nõukogu õigustalitus, et mõiste „*vastuvõetud*“ kasutamine seoses ettepanekus esitatud määratluse „*haldusakt*“ alla kuuluvate liidu õigusaktidega ei piira selliste õigusaktide kohaldamisala, mille suhtes võib kohaldada Århusi määruse kohast vaidemenetlust.
81. Tuletatakse meelde, et on palju juhtumeid, kus aluslepingutes viidatakse lihtsalt institutsioonide õigusaktidele⁶⁴. Alternatiivne lähenemisviis oleks kasutada siin sama sõnastust; see ei muudaks ka sätte kohaldamisala.

IX. RAKENDUSMEETMED LIIKMESRIIGI TASANDIL

82. Ettepanekus eristatakse akte, mis eeldavad liidu tasandil rakendusmeetmeid, mille puhul on ette nähtud vaide esitamine, kuid üksnes hetkel, mil kõnealune rakendusmeede vastu võetakse, ning akte, mis eeldavad liikmesriigi tasandil rakendusmeetmeid, mille puhul ei ole vaide esitamist ette nähtud⁶⁵.

⁶³ Sellega seoses vt kohtuasi C-147/96, joonealune märkus 55, punkt 27.

⁶⁴ Vt eelkõige ELi lepingu artikkel 4 ja ELi toimimise lepingu artikkel 263.

⁶⁵ Vt ettepaneku artikli 1 lõige 1 ja artikkel 2.

83. Komitee 2021. aasta nõuandes osutatakse, et see ei ole Århusi konventsiooniga kooskõlas, kuna liidu õigusaktide suhtes, mis eeldavad rakendusmeetmeid liikmesriigi tasandil, vaiet esitada ei saa. Nõuandes märgitakse, et liidu institutsioonid ja organid ei saanud siseriiklike rakendusmeetmete suhtes vaiet esitada. Nõuandes väidetakse siiski, et vaide esitamine liidu õigusakti suhtes peaks olema lubatud siis, kui siseriiklikud rakendusmeetmed on vastu võetud.
84. Nõukogu õigustalitus leiab, et kõnealuses nõuandes ei võeta arvesse ELi õiguskorra eripära ega erinevaid õiguskaitsevahendeid, mida saab kasutada seoses liidu ja siseriiklike õigusaktidega keskkonnaõiguse valdkonnas. Kui liidu õigusakt eeldab riiklike rakendusmeetmeid, peaks seda meedet vaidlustada sooviv pädev üksus taotlema õiguskaitset kooskõlas kohaldatavate riiklike õiguskaitsevahenditega. See on kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 263 neljandas lõigus sätestatud lähenemisviisiga halduse üldaktidele, mis sisaldavad rakendusmeetmeid, mille suhtes ei saa nimetatud lõigu alusel tühistamishagi esitada, kuna selliste rakendusmeetmete vaidlustamiseks on olemas võimalused⁶⁶. Tuletatakse meelde, et selle lõigu kohaldamisala laiendati Lissaboni lepinguga, et näha ette eesõigusega hagejate poolt neid otseselt puudutavate halduse üldaktide kohtulik kontroll, kuid üksnes juhul, kui need ei eelda rakendusmeetmeid. Nagu osutatud eespool punktis 24, on Üldkohus leidnud kohtuasjas T-9/19 (*ClientEarth vs. EIP*), et Århusi määruse artikli 10 kohaseid haldusakte, mille suhtes saab esitada vaide, tuleks tõlgendada kooskõlas artikli 263 sätetega (kohtuotsuse punkt 149).
85. Mis puutub riiklikesse õiguskaitsevahenditesse, siis lisaks võimalikele halduslikele võimalustele siseriiklike rakendusmeetmete läbivaatamiseks on olemas õiguskaitsevahendid, mis pakuvad sobivat võimalust vaidlustada nende liidu õigusaktide kehtivus, mille alusel need rakendusmeetmed on võetud.

⁶⁶ CONV 636/03; CONV 619/03; Euroopa konventsiooni II töörühm – 7. oktoobri 2002. aasta töödokument nr 21.

86. Seda on võimalik saavutada, kui asjaomase liikmesriigi kohtumenetluses algatatakse siseriiklike rakendusmeetmete suhtes menetlus, milles hageja saab tugineda sellist riiklikku rakendamist nõudva liidu õigusakti kehtetusele. Selles kontekstis peab eelotsusetaotluse esitanud kohus ELi toimimise lepingu artikli 267 alusel taotlema Euroopa Kohtult eelotsust liidu õigusakti kehtivuse kohta⁶⁷.
87. Nagu on märgitud eespool punktis 17, nõutakse Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 3, et keskkonnaõigusega vastuolus oleva tegevuse korral peab olema võimalik kasutada kas halduslikke või kohtulikke õiguskaitsevahendeid, kuid mõlema kasutamist ette ei nähta. Nõukogu õigustalitus leiab, et liikmesriikide tasandil rakendusmeetmeid eeldavate liidu õigusaktide väljajätmine vaidemenetlusest, nagu ettepanekus on ette nähtud, on kooskõlas liidu õiguskorra aluspõhimõtetega ja liidu kohtuliku kontrolli süsteemiga.

X. JÄRELDUSED

88. Kokkuvõttes on nõukogu õigustalitus arvamusel, et:
- a) Århusi määruse artikli 10 kohast mõistet „haldusaktid“, mille suhtes saab esitada vaide, tuleks eelnõu tekstis täiendavalt täpsustada, et oleks selgem, et see mõiste hõlmab nii üksikakte kui ka halduse üldakte, mida saab vaidlustada ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõigu kohaselt;
 - b) ettepanekus kavandatud vaidemenetluse laiendamine nii, et see hõlmaks muid kui seadusandlikke üldkohaldatavaid akte, on kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 263 neljanda lõiguga;

⁶⁷ Kohtuasi C-456/13 P, *T & L Sugars e Sidul Açúcares vs. komisjon*, EU:C:2015:284, punktid 29–31; kohtuasi C-274/12 P, *Telefónica vs. komisjon*, EU:C:2013:852, punktid 27–29; kohtuasi C-583/11 P, vt joonealune märkus 33, punkt 93.

- c) kuna selles küsimuses puudub selge kohtupraktika, ei saa välistada, et teatavatel asjaoludel võidakse Århusi määruse alusel esitada vaideid ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 5 kohaste nõukogu otsuste suhtes, kui on ette nähtud nende ajutine kohaldamine, ning ELi toimimise lepingu artikli 218 lõigete 6 ja 9 kohaste nõukogu otsuste suhtes, kui määrust vastavalt ettepanekule muudetakse;
- d) Århusi määruse sätteid kohaldatakse ELi toimimise lepingu (või ELi lepingu) alusel vastu võetud tuumaenergia valdkonna meetmete suhtes, kuid neid ei kohaldata Euratomi asutamislepingu alusel vastu võetud meetmete suhtes;
- e) kui liidu seadusandja on nii otsustanud, on Århusi määrust võimalik õiguslikult muuta nii, et vaide esitamise õiguse kohaldamisala laiendatakse kaugemale määruse praeguse versiooni artiklis 11 sätestatud mõistest „*pädevad üksused*“;
- f) Århusi määruse kohaldamisel ja Euroopa Kohtu praktikat silmas pidades ei ole mõiste „*õiguslikult siduv ja väline mõju*“ ja „*õiguslik ja väline mõju*“ mõiste „*haldusakt*“ määratluses sisulisi erinevusi;
- g) mõiste „*vastuvõetud*“ (ettepanekus) kasutamine haldusaktide puhul, mille kohta võib esitada vaide, ei piira selle vaide kohaldamisala;
- h) liikmesriigi tasandil rakendusmeetmeid eeldavate haldusaktide sätete väljajätmine (ettepanekus) vaidemenetlusest on kooskõlas liidu kohtuliku kontrolli süsteemiga ja Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 3.
-