



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 11. toukokuuta 2021
(OR. en)

8721/21

LIMITE

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

Toimielinten välinen asia:
2020/0289(COD)

OIKEUDELLISEN YKSIKÖN KANNANOTTO¹

Lähettiläs:	Oikeudellinen yksikkö
Asia:	Komission ehdotus asetukseksi "Århus-asetuksen" (asetus (EY) N:o 1367/2006) muuttamisesta – Ehdotuksen soveltamisala ja Århusin yleissopimuksen valvontakomitean ehdotuksesta vuonna 2021 antama lausunto

I JOHDANTO

1. Ympäristötyöryhmän jäsenet pyysivät 3. joulukuuta 2020 pidetyssä epävirallisessa videoneuvottelussa neuvoston oikeudellista yksikköä antamaan kirjallisen lausunnon tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6 päivänä syyskuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1367/2006² muuttamisesta annettavan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta koskevan ehdotuksen³ ("ehdotus") soveltamisalasta.

¹ Tämä asiakirja sisältää oikeudellisen lausunnon, joka kuuluu Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun suojan piiriin ja jota Euroopan unionin neuvosto ei ole julkistanut yleisölle. Neuvosto pidättää itselleen mahdollisuuden käyttää kaikkia laillisia oikeuksiaan, jos lausunto julkaistaan luvatta.

² Jäljempänä "Århus-asetus".

³ COM(2020) 642 lopullinen.

2. Oikeudellisen yksikön lausuntoa pyydettiin seuraavista asioista:
- a) onko yleisesti sovellettavien toimien sisällyttäminen ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdassa "hallintotoimien" määritelmään (joihin sovelletaan sisäisen uudelleentarkastelun järjestelmää Århus-asetuksen 10 artiklan nojalla) yhteensopivaa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kanssa; ja
 - b) sisältääkö tämä määritelmä i) SEUT 218 artiklan nojalla annetut neuvoston päätökset ja ii) Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen ("Euratom-sopimus") perusteella annetut säädökset.
3. Samalla oikeudellista yksikköä pyydettiin liittämään kannanottoonsa arvio Århusin yleissopimuksen valvontakomitean ("valvontakomitea") antamasta lausunnosta, kun se tulee saataville. Komissio oli ehdotuksensa hyväksymisen yhteydessä pyytänyt valvontakomiteaa antamaan tämän uuden lausunnon ottaen huomioon, että ehdotuksella oli tarkoitus vastata valvontakomitean vuonna 2017 esittämiin huolenaiheisiin siitä, miten unioni noudattaa Århusin yleissopimuksen mukaisia kansainvälisiä velvoitteitaan. Nämä huolenaiheet oli esitetty valvontakomitean 17. maaliskuuta 2017 esittämässä päätelmässä (jäljempänä "valvontakomitean vuoden 2017 päätelmät")⁴. Komission ehdotusta koskeva valvontakomitean lausunto annettiin 12. helmikuuta 2021 (jäljempänä "valvontakomitean vuoden 2021 lausunto")⁵.
4. Tällä kirjallisella lausunnolla pyritään vastaamaan kyseisiin pyyntöihin, ja aluksi siinä käsitellään edellä 2 kohdassa mainittuja valtuuskuntien esittämiä kysymyksiä ehdotuksen soveltamisalasta ja sen jälkeen kommentoidaan valvontakomitean vuoden 2021 lausuntoa. Tukena on käytetty 25. huhtikuuta 2017 annetussa asiakirjassa 8445/17 esitettyä oikeudellisen yksikön lausuntoa (jäljempänä "oikeudellisen yksikön vuoden 2017 lausunto"), jossa analysoitiin muun muassa valvontakomitean vuoden 2017 päätelmiä.

⁴ Valvontakomitean päätelmät ja suositukset tiedonannosta ACCC/2008/32 (osa II), liittyy "asiaan C-32".

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

5. Oikeudellinen yksikkö toteaa, että syyskuussa 2017 pidetyssä yleissopimuksen sopimuspuolten viimeisimmässä kokouksessa unioni totesi valvontakomitean vuoden 2017 päätelmien perusteella, että se aikoo *"jatkaa sellaisten tapojen ja keinojen kartoittamista, joilla Århusin yleissopimusta voidaan noudattaa unionin oikeusjärjestyksen peruseriaatteiden ja sen tuomioistuinvalvontaa koskevan järjestelmän kanssa yhteensopivalla tavalla (...)"*. Oikeudellinen yksikkö katsoo, että tässä lausunnossa ei ole mahdollista käsitellä valvontakomitean esittämää kritiikkiä tuomioistuinvalvontaa koskevasta unionin järjestelmästä, josta määrätään primäärioikeudessa, kuten Euroopan unionin tuomioistuin on tulkinnut. Sen vuoksi kyseistä kritiikkiä ei analysoida tässä lausunnossa.

II TOSISEIKAT JA SOVELLETTAVAT SÄÄNNÖKSET

6. Århusin yleissopimus⁶ allekirjoitettiin Euroopan yhteisön puolesta vuonna 1998, ja sen tekeminen saatettiin päätökseen vuonna 2005⁷.

Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa (*"Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus"*) todetaan seuraavaa:

"(...) 3. Kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on tämän artiklan 1 ja 2 kappaleessa tarkoitettujen uudelleentarkastelumenettelyjen lisäksi ja niiden soveltamista rajoittamatta mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa (alleviivaus lisätty).

⁶ Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (UNECE).

⁷ 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. 1–3).

7. Tämän vuoksi Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät Århus-asetuksen, jossa säädetään toimenpiteistä, jotka koskevat muun muassa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta unionin toimielimien ja elimien osalta. Ottaen huomioon, että Århus-asetus koskee ainoastaan Århusin yleissopimuksen soveltamista unionin toimielimiin ja elimiin ja että siinä on kyse ainoastaan yhdestä niistä muutoksenhakukeinoista, jotka yksityisillä on käytettävissään unionin ympäristöoikeuden noudattamisen varmistamiseksi, unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että Århus-asetus on vain yksi välineistä, joilla Århusin yleissopimuksesta johtuvat velvoitteet täytetään⁸.

Unionin tuomioistuin on todennut näissä asioissa myös, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleeseen ei voida vedota Århus-asetuksen lainmukaisuuden arvioimiseksi, koska kyseisen määräyksen sisältö ei ole ehdoton eikä riittävän täsmällinen⁹.

8. Tätä oikeudellista taustaa vasten valvontakomitea¹⁰ laati vuoden 2017 päätelmänsä. Päätelmissä todettiin, että unioni ei täysin täytä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen mukaisia velvoitteitaan. Valvontakomitean vuoden 2017 päätelmät voidaan tiivistää seuraavasti:
- a) Ensimmäinen päätelmä koskee niiden unionin toimien rajoittamista, joille voidaan Århus-asetuksen nojalla suorittaa sisäinen tarkastelu, yksittäistapauksia koskeviin toimiin. Valvontakomitea katsoi, että yleissopimus ei tue tällaista rajoittamista, koska 9 artiklan 3 kappaleessa viitataan yleisesti "toimiin"¹¹.

⁸ C-784/18 P, *Mellifera vastaan komissio*, EU:C:2020:630, kohta 88; yhdistetyt asiat C-404/12 P ja C-405/12 P, *Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio vastaan Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe*, EU:C:2015:5, kohta 52; yhdistetyt asiat C-401/12 P ja C-403/12 P, *Euroopan unionin neuvosto ym. vastaan Vereniging Milieudefensie and Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, EU:C:2015:4, kohta 60.

⁹ Yhdistetyt asiat C-404/12 P ja C-405/12 P, *sama kuin edellä*, kohta 46–47; yhdistetyt asiat C-401/12 P ja C-403/12 P, *sama kuin edellä*, kohta 54–55.

¹⁰ Valvontakomitea perustettiin Århusin yleissopimuksen sopimuspuolten ensimmäisessä kokouksessa hyväksytyllä päätöksellä I/7 vuonna 2004 *sen tarkastelemiseksi, noudattavatko sopimuspuolet yleissopimuksesta johtuvia velvoitteitaan*. Sopimuspuolten kokouksella on kuitenkin valta päättää mahdollisesta velvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevasta ilmoituksesta – ks. päätöksen I/7 jaksossa XII oleva kohta 37 (*Sopimuspuolten kokouksen harkinta*).

¹¹ Ks. valvontakomitean vuoden 2017 päätelmien kohdat 53 ja 95.

- b) Toinen päätelmä koskee asiavaltuutta koskevan oikeuden rajoittamista Århus-asetuksessa "oikeutettuihin yksiköihin", vaikka yleissopimus koskee myös yksityishenkilöitä¹².
- c) Kolmas päätelmä koskee sellaisten unionin toimien, jotka voidaan saattaa uudelleentarkasteluun, rajoittamista Århus-asetuksessa toimiin, jotka on toteutettu ympäristölainsäädännön "nojalla", vaikka yleissopimuksessa viitataan toimiin, jotka "ovat ristiriidassa" ympäristölainsäädännön kanssa¹³.
- d) Neljäs päätelmä koskee sitä seikkaa, että ainoastaan ne unionin toimet, joilla on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia, kuuluvat Århus-asetuksen soveltamisalaan. Valvontakomitea pitää tätä liian rajoittavana¹⁴.

9. Valvontakomitean vuoden 2017 päätelmien perusteella Århusin yleissopimuksen sopimuspuolten kokous päätti syyskuussa 2017 pidetyssä kuudennessa istunnossaan yksimielisesti lykätä Euroopan unionia käsittelevästä päätösehdotuksesta VI/8f¹⁵ käytävät keskustelut sopimuspuolten kokouksen seuraavaan sääntömääräiseen istuntoon, joka on määrä pitää vuonna 2021. Samalla sopimuspuolten kokous pyysi valvontakomiteaa tarkastelemaan mahdollista edistymistä edellä esitetyn suhteen, ja raporttoimaan siitä sopimuspuolten kokoukselle¹⁶.

¹² Sama kuin edellä, ks. kohta 94.

¹³ Sama kuin edellä, ks. kohta 99–101.

¹⁴ Sama kuin edellä, ks. kohta 104.

¹⁵ Päätösehdotus VI/8f, joka koskee sitä, miten Euroopan unioni noudattaa yleissopimuksen mukaisia velvoitteitaan.

¹⁶ Euroopan talouskomissio – Tiedon saatavuudesta, yleisön osallistumisesta päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen sopimuspuolten kokous, sopimuspuolten kokouksen kuudennen istunnon raportti, kohdat 62 ja 63.

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_E.pdf

10. Tämän jälkeen komissio julkaisi lokakuussa 2019 tutkimuksen¹⁷ unionin vaihtoehtoista löytää ratkaisuja näihin päätelmiin. Myös neuvosto oli pyytänyt tutkimusta päätöksessä (EU) 2018/881¹⁸. Kyseisessä päätöksessä pyydettiin myös komissiota antamaan tarvittaessa lainsäädäntöehdotus asiasta. Ehdotus on seurausta tästä pyynnöstä.
11. Ehdotuksessa käsitellään ensimmäistä ja kolmatta valvontakomitean vuoden 2017 havaintoa, jotka koskevat toimien, joille voidaan suorittaa sisäinen uudelleentarkastelu, rajoittamista i) yksittäistapauksia koskeviin toimiin ja ii) ympäristölainsäädännön "nojalla" toteutettuihin toimiin.
12. Nykyinen "hallintotoimen" määritelmä on Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdan mukaisesti seuraava: "(...) 'hallintotoimella' [tarkoitetaan] mitä tahansa yhteisön toimielimen tai elimen ympäristölainsäädännön nojalla toteuttamaa yksittäistä toimenpidettä, jolla on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia; (...)".
13. Ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdassa oleva Århus-asetuksen kattama "hallintotoimen" määritelmä sisältää nyt yleisesti sovellettavat toimet, ja siinä selvennetään, että toimet, jotka ovat ristiriidassa ympäristölainsäädännön kanssa kuuluvat sen soveltamisalaan riippumatta siitä, mitä oikeusperustaa niiden toteuttamiseksi on käytetty¹⁹.

¹⁷ Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, Final report, syyskuu 2019 (07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4).

¹⁸ Neuvoston päätös (EU) 2018/881, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2018, komission pyytämisestä toimittamaan tutkimus unionin vaihtoehtoista löytää ratkaisuja Århusin yleissopimuksen valvontakomitean asiassa ACCC/C/2008/32 esittämiin päätelmiin, ja mikäli aiheellista tutkimuksen tulosten perusteella, toimittamaan ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1367/2006 muuttamisesta (EUVL L 155, 19.6.2018, s. 6–7).

¹⁹ 1 artikla "1. Muutetaan asetusta (EY) N:o 1367/2006 seuraavasti:
1. Korvataan 2 artiklan 1 kohdan g alakohta seuraavasti:
"g) "hallintotoimella" mitä tahansa unionin toimielimen tai elimen antamaa muuta kuin lainsäätämisyhteistyksessä hyväksyttävää säädöstä, jolla on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia ja joka sisältää säännöksiä, jotka voivat vaikutustensa vuoksi olla ristiriidassa 2 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettun ympäristölainsäädännön kanssa, lukuun ottamatta mainitun säädöksen niitä säännöksiä, jotka unionin lainsäädännön mukaan nimenomaisesti edellyttävät täytäntöönpanotoimenpiteitä unionin tai kansallisella tasolla;" (...). (alleviivaus lisätty).

14. Ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdassa esitetään myös, että täytäntöönpanoa jäsenvaltion tasolla edellyttävien unionin toimien (tai niiden säännösten) sisäinen uudelleentarkastelu ei ole mahdollista. Kuitenkin kun kyseessä on muu kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä unionin toimi, joka edellyttää täytäntöönpanoa unionin tasolla, 1 artiklan 2 kohdassa todetaan, että kyseisen toimen asiaankuuluvien säännösten sisäinen uudelleentarkastelu on mahdollista yhdessä tällaisten täytäntöönpanotoimenpiteiden sisäisen uudelleentarkastelun kanssa, kun ne on hyväksytty²⁰.
15. Ehdotusta koskeva neuvoston yleisnäkemyks hyväksyttiin 17. joulukuuta 2020²¹. Yleisnäkemyksessä laadittiin 1 artiklan 1 ja 2 kohta uudestaan seuraavasti²²:

"1 artikla

Muutetaan asetus (EY) N:o 1367/2006 seuraavasti:

1. Korvataan 2 artiklan 1 kohdan g alakohta seuraavasti:

"g) 'hallintotoimella' mitä tahansa unionin toimielimen tai elimen antamaa muuta kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä, jolla on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia (...)"²³;

2. Muutetaan 10 artikla seuraavasti:

a) Korvataan 1 ja 2 kohta seuraavasti:

"1. Jokainen 11 artiklassa vahvistetut edellytykset täyttävä valtiosta riippumaton järjestö on oikeutettu pyytämään sisäistä uudelleentarkastelua siltä unionin toimielimeltä tai elimeltä, joka on toteuttanut hallintotoimen tai – kun on kyse väitetystä hallinnollisesta laiminlyönnistä – jonka olisi pitänyt toteuttaa tällainen toimi, sillä perusteella, että tällainen toimi tai laiminlyönti on ristiriidassa 2 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitetun ympäristölainsäädännön kanssa.

²⁰ 1 artiklan 2 kohta "Muutetaan (Århus-asetuksen) 10 artikla seuraavasti:

a) Korvataan 1 ja 2 kohta seuraavasti:

"1. (...)

Jos hallintotoimi on unionin tason täytäntöönpanotoimenpide, jota edellytetään toisessa muussa kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä, valtiosta riippumaton järjestö voi kyseisen täytäntöönpanotoimenpiteen uudelleentarkastelua pyytäessään pyytää myös muun kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen sen säännöksen uudelleentarkastelua, jonka osalta täytäntöönpanotoimenpidettä edellytetään." (Alleviivaus lisätty.)

²¹ ST 13937/20.

²² Lisäykset alleviivattu.

²³ Uudessa johdanto-osan 10 a kappaleessa todetaan seuraavaa:

"(10 a) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti säädöksen katsotaan olevan oikeudellisesti sitova ja näin ollen sen uudelleentarkastelua voidaan pyytää riippumatta sen muodosta, sillä sen määrittelyssä luonteeltaan oikeudellisesti sitovaksi otetaan huomioon sen vaikutukset, tarkoitus ja sisältö." (viittaus oikeuskäytäntöön poistettu).

Niiden hallintotoimen säännösten osalta, jotka unionin lainsäädännön mukaan nimenomaisesti edellyttävät EU:n tai kansallisen tason täytäntöönpanotoimenpiteitä, ei voi pyytää sisäistä uudelleentarkastelua.(...).

Jos hallintotoimi on unionin tason täytäntöönpanotoimenpide, jota edellytetään toisessa muussa kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä, valtiosta riippumaton järjestö voi kyseisen täytäntöönpanotoimenpiteen uudelleentarkastelua pyytäessään kuitenkin pyytää myös muun kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen sen säännöksen uudelleentarkastelua, jonka osalta täytäntöönpanotoimenpidettä edellytetään."

16. Ehdotusta koskeva valvontakomitean vuoden 2021 lausunto voidaan tiivistää seuraavasti:
- a) ensimmäisessä päätelmässä toistetaan vuonna 2017 esitetty kritiikki asiavaltuuden rajoittamisesta Århus-asetuksen nojalla "oikeutettuihin yksiköihin"²⁴;
 - b) toinen päätelmä koskee uutta "hallintotoimen" määritelmää 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa; tämän osalta valvontakomitea ilmaisee huolensa "vaikutuksista, jotka liittyvät ilmauksen "hyväksyttävää" käyttöön tässä yhteydessä ja siitä, rajoittaako se niiden toimien soveltamisalaa, jotka voidaan saattaa tutkittaviksi Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen nojalla"²⁵;
 - c) kolmannessa päätelmässä toistetaan valvontakomitean vuonna 2017 esittämä kritiikki siitä, että vaatimus, jonka mukaan kyseisillä toimilla on oltava oikeudellisesti sitovia vaikutuksia, on liian rajoittava²⁶;
 - d) neljännessä päätelmässään, joka koskee hallintotoimien (tai niiden säännösten), jotka edellyttävät täytäntöönpanotoimenpiteitä jäsenvaltioiden tasolla, jättämistä Århus-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, valvontakomitea katsoo, että vaikka unionin toimielimet tai elimet eivät voi tarkastella uudelleen jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimenpiteitä, unionin toimea olisi voitava tarkastella uudelleen, kun tällaiset kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet on toteutettu²⁷. (Alleviivaus lisätty.)

²⁴ Valvontakomitean vuoden 2021 lausunnon 37 kohta.

²⁵ Sama kuin edellä, 46 kohta.

²⁶ Sama kuin edellä, 52–55 kohta.

²⁷ Sama kuin edellä, 65–68 kohta.

17. Lisäksi valvontakomitea suositaa, että unionin olisi lainsäädäntöprosessissa "pidettävä mielessä" jo annetut päätelmät ja suositukset tiedonannosta ACCC/C/2015/128. Tämä koskee komission SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla tekemien valtioneuvoston päätösten jättämistä Århus-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Ehdotuksessa ei esitetä mitään muutoksia tältä osin. Nämä päätelmät annettiin myöhemmin, 17. maaliskuuta 2021, eivätkä ne ole osa menettelyä, johon ehdotuksella on tarkoitus puuttua²⁸. Näin ollen myöskään niitä ei käsitellä tässä lausunnossa.

ALUSTAVAT HUOMIOT ÅRHUS-ASETUKSEN NÄKÖKOHDISTA JA SIIHEN EHDOTETUISTA MUUTOKSISTA

A. Sisäistä uudelleentarkastelua ja oikeuden saatavuutta koskevat säännökset

18. Ennen valtuuskuntien ja valvontakomitean esille ottamia kysymyksiä on hyödyllistä esittää Århus-asetuksessa säädetyn sisäistä uudelleentarkastelua koskevan järjestelmän pääkohdat. Olisi huomattava, että Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen mukaisesti näitä säännöksiä ei sovelleta unionin toimielimiin silloin, kun ne käyttävät tuomio- tai lainsäädäntövaltaa²⁹.
19. Muistutetaan, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa edellytetään mahdollisuutta turvautua joko hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin ympäristölainsäädännön kanssa ristiriidassa olevien toimien osalta. Siinä ei edellytetä molempia.
20. Århus-asetuksen 10 artiklassa säädetään oikeutettujen yksiköiden käytettävissä olevasta "sisäisen uudelleentarkastelun" järjestelmästä, joka koskee unionin toimielimien ja elimien ympäristölainsäädännön nojalla toteuttamia "hallintotoimia".

²⁸ Asia C-32; ks. edellä oleva alaviite 4.

²⁹ Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohta.

21. Valtioista riippumattomat järjestöt jotka täyttävät 11 artiklan mukaiset edellytykset ("oikeutetut yksiköt") ovat oikeutettuja pyytämään kyseisen hallintotoimen sisäistä uudelleentarkastelua siltä unionin toimielimeltä tai elimeltä, joka on toteuttanut tällaisen toimen (tai väitetyn hallinnollisen laiminlyönnin osalta siltä toimielimeltä tai elimeltä, jonka olisi pitänyt toteuttaa tällainen toimi). Toimielimen on käsiteltävä kaikki tällaiset pyynnot, jolleivät ne ole selvästi perusteettomia, ja toimitettava kirjallinen vastaus tietyn määräajan kuluessa³⁰. Tämä on sisäistä uudelleentarkastelua koskeva toimielimen tai elimen päätös.
22. Århus-asetuksen 12 artiklan mukaan oikeutettu yksikkö voi sen jälkeen riitauttaa sisäistä uudelleentarkastelua koskevan päätöksen (tai päätöksen tekemättä jättämisen) asiaankuuluvien perussopimuksen määräysten mukaisesti. Olisi huomattava, että tällainen kanneoikeus koskee ainoastaan sitä sisäistä uudelleentarkastelua koskevaa päätöstä, joka on osoitettu oikeutetulle yksikölle (tai päätöksen tekemättä jättämistä, jos sillä oli oikeus saada päätös). Oikeutettu yksikkö voi pyytää sisäistä uudelleentarkastelua esimerkiksi myyntiluvasta, jonka komissio on myöntänyt toiselle osapuolelle. Se voi riitauttaa kyseisen uudelleentarkastelun tuloksen Euroopan unionin tuomioistuimessa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaisesti. Tällainen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettu kanne ei kuitenkaan koske itse myyntiluvan mahdollista kumoamista, sillä oikeutetulla yksiköllä ei ole asiavaltuutta riitauttaa sitä. Kanne, jonka oikeutettu yksikkö on saattanut unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, koskee ainoastaan sen esittämää uudelleentarkastelupyyntöä koskevan, sille osoitetun komission päätöksen mahdollista kumoamista.

B. "Hallintotoimen" määritelmä

23. Myös Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdan mukaiseen "hallintotoimen" määritelmään on syytä kiinnittää huomiota.

³⁰ Jos se ei pysty toimittamaan vastausta ajoissa, sen on ilmoitettava oikeutetulle yksikölle tietyssä määräajassa, minkä vuoksi se on jättänyt toimimatta ja milloin se aikoo toimia.

24. Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin on äskettäin tarkastellut, olisiko Århus-asetuksen 10 artiklan mukainen nykyinen määritelmä, jonka mukaan sisäistä uudelleentarkastelua voidaan pyytää toimista, *joilla on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia*, luettava siten, että se vastaa SEUT 263 artiklan sanamuotoa. Asiassa *ClientEarth vastaan EIP* (asia T-9/19)³¹ unionin yleinen tuomioistuin muistutti, että 10 artiklassa säädetyn sisäistä uudelleentarkastelua koskevan hallinnollisen menettelyn tulos voidaan 12 artiklan nojalla saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ja että tämä on tehtävä SEUT 263 artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti.

Tuomioistuin jatkoi: "*Kun otetaan huomioon Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitetun toimen, jolla on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia, käsitteen ja SEUT 263 artiklassa tarkoitetun toimen, joka tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin, käsitteen välinen yhteys, on yleisen johdonmukaisuuden vuoksi järkevää tulkita edellistä käsitettä jälkimmäisen mukaisesti.*"³²

25. Tuomioistuin vetoaa siten SEUT 263 artiklan sanamuotoon tulkitessaan Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa määriteltyjen hallintotoimien soveltamisalaa huolimatta siitä, että käytetyt ilmaukset ovat erilaisia.
26. Lisäksi todetaan, että nykyinen hallintotoimen määritelmä koskee ainoastaan "yksittäistapauksia koskevia" toimia. Myös tietyntyyppiset toimenpiteet on Århus-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan nojalla suljettu "hallintotoimen" määritelmän ulkopuolelle. Siinä säädetään, että "hallintotoimen" määritelmään eivät kuulu unionin toimielimen tai elimen toimenpiteet silloin, kun se toimii hallinnollisena uudelleentarkasteluelimenä, kuten kilpailusääntöjen tai jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevien menettelyjen yhteydessä. Mainittuun 2 artiklan 2 kohtaan ei ole ehdotettu muutoksia.

³¹ Asia T-9/19, *Client Earth vastaan Euroopan investointipankki (EIP)*, EU:T:2021:42.

³² Sama kuin edellä, 149 kohta. Olisi kuitenkin huomattava, että tähän tuomioon on haettu muutosta, vaikka muutoksenhaun perusteet eivät ole vielä julkisia (asiat C-212/21 P ja C-223/21 P).

27. Kuten on selitetty, ehdotuksen, sellaisena kuin se on muutettu yleisnäkemyksellä, tavoitteena on laajentaa hallintotoimen määritelmää siten, että se sisältäisi *"kaikki unionin toimielimen tai elimen antamat muut kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset, joilla on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia"*, lukuun ottamatta säädöksiä, jotka nimenomaisesti edellyttävät unionin tai kansallisen tason täytäntöönpanotoimenpiteitä. Tämä ulkopuolelle jättäminen otetaan nyt huomioon ehdotuksen 1 artiklan 2 kohdassa esitetyssä Århus-asetuksen 10 artiklan muutoksessa yhdessä sen poikkeuksen kanssa, joka koskee mahdollisuutta pyytää unionin täytäntöönpanotoimenpiteen sisäistä uudelleentarkastelua, kun se on hyväksytty, yhdessä muun kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä olevan säännöksen kanssa, jossa säädetään kyseisestä täytäntöönpanotoimenpiteestä. Tämä määritelmä sisältää sekä yksittäistapauksia koskevat että yleisesti sovellettavat toimenpiteet.
28. Komissio selittää perusteluissaan, että *"määritelmän laajentamisen tarkoituksena on kattaa sellaiset muut kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät toimenpiteet, jotka vastaavat SEUT-sopimuksen 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuja 'säätelytoimia'."*³³ Se toteaa, että jättäessään määritelmän ulkopuolelle säätelytoimet, jotka edellyttävät täytäntöönpanotoimenpiteitä, se on noudattanut tuomioistuimen oikeuskäytäntöä SEUT 263 artiklan neljännen kohdan tulkinnassa.

³³ Unionin tuomioistuin on selventänyt "säätelytoimien" käsitettä 3. lokakuuta 2013 annetussa suuren jaoston tuomiossa, *Inuit Tapiriit Kanatami ym. vastaan Euroopan parlamentti ja neuvosto* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 58–61 kohta). Tuomioistuin katsoi kyseisessä tuomiossa, että ilmaus viittaa *"yleisesti sovellettaviin toimiin, lukuun ottamatta lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä toimia"*. Äskettäisessä suuren jaoston 6. marraskuuta 2018 antamassa tuomiossa, *Scuola Elementare Maria Montessori vastaan komissio*, unionin tuomioistuin totesi nimenomaisesti, että ilmaus ulottuu kaikkiin muihin kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviin yleisesti sovellettaviin säädöksiin ilman poikkeuksia. (C-622/16 P, EU:C:2018:873, 24–28 kohta). Tämä asia koski kuitenkin valtiontukipäätöksen edunsaajien kilpailijoita, ja tuomioistuin katsoi, että kyseinen päätös *"vaikutti suoraan näiden oikeusasemaan"* (sama kuin edellä, 50 kohta) ja että sen täytäntöönpano oli *"täysin automaattista ja yksinomaan unionin lainsäädäntöön perustuvaa eikä edellyttänyt välissä olevien sääntöjen soveltamista"* (sama kuin edellä, 54 kohta).

29. On totta, että täytäntöönpanotoimenpiteitä edellyttävien muiden kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien toimien sulkeminen sisäisen uudelleentarkastelumenettelyn ulkopuolelle vastaa tällaisia toimenpiteitä edellyttävien sääntelytoimien sulkemista SEUT 263 artiklan 4 kohdan mukaisen, muun kuin etuoikeutetun kantajan³⁴ nostamaa kannetta koskevan mahdollisuuden ulkopuolelle. Neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo kuitenkin, että ehdotuksen (sellaisena kuin se on muutettuna yleisnäkemyksellä) 1 artiklan 1 kohdassa esitettyä hallintotoimien määritelmää voidaan tulkita siten, että se sallii oikeutettujen yksikköjen pyytää sisäistä uudelleentarkastelua kaikista unionin muista kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävistä toimenpiteistä, joilla on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia, riippumatta siitä, täyttyvätkö muut SEUT 263 artiklan neljännen kohdan edellytykset (eli riippumatta siitä, voivatko muut kuin etuoikeutetut kantajat riitauttaa tällaiset toimenpiteet SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla). Täytäntöönpanotoimenpiteitä edellyttävien toimien sisäistä uudelleentarkastelua koskevan mahdollisuuden poissulkeminen (ainakin osittain) tulee ilmi ainoastaan luettaessa 1 artiklan 1 ja 2 kohtaa yhdessä.

Oikeudellinen yksikkö katsoo, että olisi suotavaa selventää joko tekstin artikla- tai johdanto-osassa, että "hallintotoimen" käsite kattaa sekä yksittäistapauksia koskevat toimet että sääntelytoimet, jotka voidaan riitauttaa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla.

EHDOTUKSEN YHTEENSOPIVUUS SEUT 263 ARTIKLAN NELJÄNNEN KOHDAN KANSSA

30. Eräät valtuuskunnat ovat esittäneet, että Århus-asetuksessa säädetyn sisäisen uudelleentarkastelun soveltamisalan ehdotettu laajentaminen muihin kuin yksittäistapauksia koskeviin toimiin on ristiriidassa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kanssa.

³⁴ "Muu kuin etuoikeutettu kantaja" tarkoittaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka voi riitauttaa unionin toimien lainmukaisuuden unionin tuomioistuimessa vain, jos SEUT 263 artiklan ensimmäisen, toisen ja neljännen kohdan edellytykset täyttyvät. "Etuoikeutetun kantajan" (kuten jäsenvaltion) ei tarvitse täyttää kyseisen artiklan neljännen kohdan edellytyksiä tällaisen kanteen nostaakseen.

31. Oikeudellinen yksikkö on aiemmin tarkastellut tätä kysymystä vuonna 2017 antamassaan lausunnossa. Kyseisessä lausunnossa se totesi, että yleisesti sovellettaviin toimiin olisi oikeudellisesti mahdollista hakea sisäistä uudelleentarkastelua Århus-asetuksen nojalla, myöntäen samalla, että tällainen soveltamisalan laajentaminen loisi kyseisille unionin toimielimille ja elimille väistämättä käytännön ja hallinnollisia rasitteita (oikeudellisen yksikön vuoden 2017 lausunnon 30–36 kohta).
32. Tässä yhteydessä oikeudellinen yksikkö selitti, että tällainen lähestymistapa olisi yhteensopiva unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, jossa todetaan, että muu osapuoli kuin se, jolle toimenpide on osoitettu, voi väittää kyseisen toimenpiteen koskevan sitä suoraan ja erikseen, jos se johtaa erityisiä menettelyllisiä oikeuksia sovellettavasta unionin lainsäädännöstä. Kyseisen kanneoikeuden täsmällinen soveltamisala riippuu kuitenkin kyseessä olevan osapuolen oikeudellisesta asemasta, jonka unionin lainsäätaja on asiaankuuluvassa unionin lainsäädännössä määritellyt sen perusteltujen intressien suojelemiseksi. Kuten edellä olevassa 22 kohdassa selitetään, Århus-asetuksen luoma kanneoikeus (oikeus pyytää sisäistä uudelleentarkastelua) ei tarkoita, että mainittu osapuoli voi myöhemmin nostaa kumoamiskanteen kyseessä olevasta aineellisesta toimenpiteestä. Sitä vastoin osapuolen kanneoikeus koskee sisäisestä uudelleentarkastelusta tehtyä päätöstä sille Århus-asetuksen mukaan kuuluvien menettelyllisten oikeuksien mukaisesti.
33. Unionin tuomioistuin on vahvistanut tämän lähestymistavan useissa asioissa, etenkin *TestBioTech*-asiassa³⁵, jossa se hylkäsi kantajien esittämän pyynnön tarkastella uudelleen komission päätöstä muuntogeenistä soijaa sisältävien, siitä koostuvien tai siitä valmistettujen tuotteiden markkinoille saattamisen sallimisesta. Se katsoi, että tällainen uudelleentarkastelu koski ainoastaan kyseisen markkinoille saattamista koskevan luvan uudelleentarkastelua eikä markkinoille saattamista koskevaa lupaa itsessään (37–38 kohta)³⁶.

³⁵ Asia C-82/17 P, *TestBioTech eV ym. vastaan komissio*, EU:C:2019:719.

³⁶ Ks. myös asia C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale vastaan komissio*, jossa unionin tuomioistuin vahvisti, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklalla "ei voida muuttaa SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrättyjä kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä", EU:C:2020:978, 26 kohta.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomiossa oli lisäksi täsmennetty, että sisäistä uudelleentarkastelua pyytävä oikeutettu yksikkö *ei voi sisäisen uudelleentarkastelun lopuksi vaatia asianomaista toimielintä tai elintä toteuttamaan erityistä toimenpidettä* ja että *sisäisen uudelleentarkastelun jälkeen toteutettavien toimenpiteiden valinta on täysin harkinnanvarainen*³⁷.

34. Vastaavasti asiassa T- 108/17, *ClientEarth vastaan komissio*³⁸, unionin yleinen tuomioistuin selitti varsin yksityiskohtaisesti, miksi kantajan vaatimuksen, jolla haetaan kyseessä olevan lupapäätöksen kumoamista, tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuivat (24–31 kohta), mukaan lukien se tosiseikka, että tällainen vaatimus olisi vastoin perussopimuksissa perustettua oikeussuojakeinojen järjestelmää. Se tarkasteli seuraavaksi hakijan vaatimuksia, jotka koskivat lupapäätöksen sisäistä uudelleentarkastelua koskevasta pyynnöstä tehdyn komission päätöksen väitettyä lainvastaisuutta (ja hylkäsi ne).
35. Neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo, että samaa lähestymistapaa voidaan lainmukaisesti noudattaa unionin toimielinten hyväksymien soveltamisalaltaan yleisten muiden kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten suhteen, kuten ehdotuksessa todetaan. Sen vuoksi oikeutetulle yksikölle, jolla ei SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla olisi asiavaltuutta riitauttaa tällaisen toimen hyväksymistä, voidaan myöntää oikeus pyytää kyseisen toimen sisäistä uudelleentarkastelua ja saattaa tätä sisäistä uudelleentarkastelua koskeva päätös unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tällainen lähestymistapa on yhteensopiva SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kanssa, olipa kyse yksittäistapauksia koskevista tai yleisesti sovellettavista toimista³⁹.

³⁷ Asia T-177/13, *TestBioTech eV ym. vastaan komissio*, EU:T:2016:736, 55 kohta.

³⁸ EU:T:2019:215.

³⁹ Olisi huomattava, että tällaisen riitauttamisen yhteydessä ei voida sulkea pois sitä, että tietyissä tapauksissa oikeutetun yksikön voi olla mahdollista esittää SEUT 277 artiklan nojalla lainvastaisuusväite sisäisen uudelleentarkastelun kohteena olevasta hallintotoimesta, vaikka edellytykset, joissa tällainen väite voidaan ottaa tutkittavaksi, ovat suhteellisen tiukat.

SEUT 218 ARTIKLAN NOJALLA HYVÄKSYTYT TOIMET

36. Muutamat valtuuskunnat ovat kysyneet, voitaisiinko SEUT 218 artiklan nojalla hyväksytyille neuvoston päätöksille tehdä sisäinen uudelleentarkastelu, jos Århus-asetusta muutetaan ehdotetulla tavalla. Valtuuskunnat ovat kysyneet erityisesti SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaisista neuvoston päätöksistä, jotka koskevat kansainvälisten sopimusten tekemistä, ja SEUT 218 artiklan 5 kohdan mukaisista neuvoston päätöksistä, jotka koskevat tällaisten sopimusten allekirjoittamista. Kummankin tyyppisiä päätöksiä tarkastellaan seuraavassa erikseen ennen kuin siirrytään SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisiin päätöksiin ja SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaisiin päätöksiin. Muistutetaan, että kaikki tällaiset päätökset ovat SEUT 288 artiklan nojalla unionin sitovia säädöksiä.

A. SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaiset neuvoston päätökset

37. On selvää, että neuvoston päätökset, joilla hyväksytään kansainvälisten sopimusten tekeminen SEUT 218 artiklan 6 kohdan nojalla, ovat oikeudellisesti sitovia, ja ainoastaan etuoikeutetut kantajat voivat riitauttaa ne. Unionin tuomioistuin on lisäksi johdonmukaisesti katsonut, että SEUT 216 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan unionin tekemät kansainväliset sopimukset sitovat unionin toimielimiä⁴⁰.
38. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ole nimenomaisesti lausunut kysymyksestä, voivatko muut kuin etuoikeutetut kantajat joissain olosuhteissa riitauttaa tällaiset päätökset SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla. Ylimääräisenä huomautuksena asiassa, joka koskee kansalaisten aloitteita (joista määrätään SEU 11 ja SEUT 24 artiklassa), unionin yleinen tuomioistuin on todennut, että SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaisilla neuvoston päätöksillä on "*itsenäisiä oikeusvaikutuksia*" ottaen huomioon, että EU:n tekemät kansainväliset sopimukset edellyttävät "*Euroopan unionin oikeuden muuttamista*", koska sopimus on sisällytettävä unionin oikeudelliseen kehykseen⁴¹, ottamatta nimenomaisesti kantaa tähän aiheeseen.

⁴⁰ Ks. asia C-366/10, *Air Transport Association of America ym. vastaan Secretary of State for Energy and Climate Change*, EU:C:2011:864, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Muistutetaan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan itse kansainvälisistä sopimuksista ei voi nostaa kumoamiskannetta; ks. yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, *Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio*, EU:C:2008:461, 286 kohta.

⁴¹ Asia T-754/14, *Efler ym. vastaan komissio*, EU:T:2017:323, 43 kohta.

39. Kysymys siitä, voivatko muut kuin etuoikeutetut kantajat riitauttaa SEUT 218 artiklan 6 kohdan nojalla hyväksytyjä päätöksiä, on unionin yleisen tuomioistuimen tarkasteltavana useissa vireillä olevissa asioissa.
40. Kahdessa näistä tapauksista osallisena on *Front Polisario*. Asiassa T-279/19 *Front Polisario* riitauttaa neuvoston päätöksen⁴², joka koskee eräiden muutosten tekemistä Marokon kanssa tehdyn Euro–Välimeri-assosiaatiosopimuksen kahteen pöytäkirjaan. Asiassa T-344/19 *Front Polisario* riitauttaa Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välisen kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen, sen täytäntöönpanopöytäkirjan sekä sopimukseen liitetyn kirjeenvaihdon tekemisestä annetun neuvoston päätöksen (EU) 2019/441⁴³. Molemmissa asioissa on kyse asiavaltuudesta. Nämä asiat ovat jatkoa kahdelle tuomiolle, jotka koskevat aiempaa SEUT 218 artiklan 6 kohdan nojalla annettua neuvoston päätöstä ja joissa *Front Polisario*lla katsottiin olevan asiavaltuus ensimmäisessä oikeusasteessa, mutta tämä päätös kumottiin muutoksenhaussa⁴⁴.
41. Unionin yleisessä tuomioistuimessa on vireillä muita asioita, jotka koskevat samaa asiavaltuutta koskevaa kysymystä EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen erosopimuksen yhteydessä⁴⁵. Näissä asioissa olisi myös selkeytettävä kantaa siitä, missä olosuhteissa, jos ylipäätään, muut kuin etuoikeutetut kantajat voivat riitauttaa tällaisia päätöksiä.
42. Ehdotetaan, että asian kannalta merkityksellisiä näkökohtia olisivat kyseessä olevan päätöksen luonne, asianomaisen sopimuksen luonne ja mahdolliset kolmansien osapuolten oikeudet tai velvollisuudet, joista sopimuksessa määrätään.

⁴² Neuvoston päätös 2019/217/EU, annettu 18 päivänä tammikuuta 2019, Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välistä assosiaatiosopimusta koskevan Euro–Välimeri-sopimuksen pöytäkirjojen N:o 1 ja N:o 4 muuttamisesta Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välillä kirjeenvaihtona tehdyn sopimuksen tekemisestä (EUVL L 34, 6.2.2019, s. 1).

⁴³ EUVL L 77, 20.3.2019, s. 4.

⁴⁴ Asia T-512/12, *Front Polisario vastaan neuvosto*, EU:T:2015:953, kumottu muutoksenhaun perusteella asiassa C-104/16 P, *neuvosto vastaan Front Polisario*, EU:C:2016:973.

⁴⁵ Neuvoston päätös (EU) 2020/135, annettu 30 päivänä tammikuuta 2020, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamista Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä koskevan sopimuksen tekemisestä, ja sen liitteet (EUVL L 29, 31.1.2020, s. 1–6). Ks. vireillä olevat asiat T-198/20, *Shindler ym. vastaan neuvosto*; T-231/20, *Price vastaan neuvosto*; T-252/20, *Silver vastaan neuvosto*.

Huomionarvoinen näkökohta on myös se, että unionin tekemät kansainväliset sopimukset edellyttävät monesti erinäisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä ennen kuin ne voivat vaikuttaa kolmansien osapuolten oikeusasemaan. Tällaisissa tapauksissa riitauttamisen kohteena voivat tuomioistuINVALVONTAA koskevan unionin järjestelmän mukaisesti olla (joko unionin tai kansallisella tasolla) täytäntöönpanotoimenpiteet (mukaan lukien tällaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevaa riita-asiaa käsittelevän kansallisen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle mahdollisesti esittämä ennakkoratkaisupyyntö). On selvää, että silloin kun tällaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä edellytetään, kansainvälisen sopimuksen tekemisestä annettua neuvoston päätöstä ei voi missään tilanteessa riitauttaa SEUT 263 neljännen kohdan nojalla.

43. Yhteenvedona oikeudellinen yksikkö katsoo, että toistaiseksi on epäselvää, voidaanko neuvoston päätöksiä, joilla hyväksytään kansainvälisten sopimusten tekeminen, riitauttaa ainakin tietyissä olosuhteissa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla. Koska asiasta ei ole selkeää oikeuskäytäntöä, ei voida katsoa, etteivät muut kuin etuoikeutetut kantajat voi koskaan riitauttaa kyseisiä päätöksiä.
44. Näin ollen "hallintotoimien" määritelmän soveltamisalan laajentaminen ehdotuksessa tarkoittaa, ettei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että Århus-asetuksessa tarkoitetuilla etuoikeutetuilla kantajilla voi tietyissä tapauksissa olla oikeus pyytää neuvostoa suorittamaan tällaisten päätösten sisäinen uudelleentarkastelu tai ainakin, että niillä on perusteet väittää, että niillä on tähän oikeus, ja että ne voisivat tämän jälkeen riitauttaa kyseisen sisäisen uudelleentarkastelun tuloksen unionin tuomioistuimessa.
45. Ehdotuksesta käytyjen keskustelujen aikana on epävirallisesti esitetty, että SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaisten neuvoston päätösten ei voida katsoa kuuluvan ehdotuksen mukaisen sisäisen uudelleentarkastelun soveltamisalaan. Väitetään, että tällaisten päätösten tarkoituksena on pelkästään sallia kansainvälisen sopimuksen tekeminen, ja että päätös on täten luonteeltaan menettelyllinen, eikä se sellaisena voi muuttaa luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden oikeudellista tilannetta tai vaikuttaa niiden etuihin.

46. Edellä 38, 42 ja 43 kohdassa esitettyjen näkökohtien perusteella oikeudellinen yksikkö katsoo kuitenkin, että on epävarmaa, hyväksyisikö unionin tuomioistuin tämän väitteen.

B. SEUT 218 artiklan 5 kohdan mukaiset neuvoston päätökset

47. SEUT 218 artiklan 5 kohdan mukaisten, kansainvälisten sopimusten allekirjoittamista koskevien neuvoston päätösten tilanne voidaan erottaa SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaisista sopimusten tekemistä koskevista päätöksistä.
48. Oikeudellisen yksikön näkemyksen mukaan on olemassa vahvat perusteet väittää, että neuvoston päätös, joka koskee pelkästään kansainvälisen sopimuksen allekirjoittamista, ei voi sellaisenaan olla muiden kuin etuoikeutettujen kantajien SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla nostaman kanteen kohteena. Tällaisilla päätöksillä vain sallitaan kyseisen sopimuksen allekirjoittaminen ja valtuutetaan neuvoston puheenjohtaja nimeämään henkilö, jolla on valtuudet allekirjoittaa sopimus unionin puolesta⁴⁶.
49. Tilanne ei kuitenkaan ole yhtä selvä silloin, kun allekirjoittamisesta annettu neuvoston päätös sisältää myös säännöksiä koko kansainvälisen sopimuksen tai sen osan väliaikaisesta soveltamisesta. Sopimuksen määräykset tulevat tällöin kokonaisuudessaan tai osittain voimaan allekirjoittamista koskevalla päätöksellä, ennen sopimuksen tekemisestä annettavaa päätöstä. Tämä tarkoittaa, että allekirjoittamista ja väliaikaista soveltamista koskevan päätöksen voidaan, mahdollisten luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin kohdistuvien oikeusvaikutustensa kannalta, katsoa vastaavan sopimusten tekemisestä annettavien päätösten oikeusvaikutuksia, ja edellä 38 sekä 42–46 kohdassa esitetyt näkökohdat olisivat myös merkityksellisiä.

⁴⁶ Eräissä tapauksissa se voi myös sisältää säännöksiä, jotka koskevat sopimuksen tekemisen ennakkoehtoja. Ks. esim. viisumien myöntämisen helpottamista koskevan Euroopan unionin ja Valko-Venäjän tasavallan välisen sopimuksen allekirjoittamisesta unionin puolesta 14 päivänä lokakuuta 2019 annetun neuvoston päätöksen (EU) 2019/1915 4 artikla: "*Komissio arvioi Valko-Venäjän biometrinen diplomaattipassien myöntämisjärjestelmän ja niiden teknisten eritelmien turvallisuuden ja eheyden ja antaa arviointinsa tiedoksi neuvostolle. Neuvosto päättää tällaisen arvioinnin huomioon ottaen sopimuksen tekemisestä.*"

C. SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaiset neuvoston päätökset

50. SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohdassa määrätään neuvoston päätöksistä, joilla annetaan lupa aloittaa neuvottelut kansainvälisestä sopimuksesta, nimetään neuvottelija tai neuvotteluryhmän johtaja, annetaan neuvottelijalle ohjeita ja nimetään erityiskomitea, jota on kuultava neuvottelujen aikana.
51. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaista neuvoston päätöstä on pidettävä valmistelevana toimenä tällaisen sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä myöhemmin tehtävään päätökseen nähden. Valmistelevana toimenä sillä on oikeusvaikutuksia Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä sekä Euroopan unionin toimielinten välillä, mutta sillä ei ole vaikutuksia luonnollisiin henkilöihin eikä oikeushenkilöihin nähden, eikä se täten voi vaikuttaa kyseisten henkilöiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin⁴⁷.
52. Sen vuoksi tällaisia päätöksiä ei voi riitauttaa 263 artiklan neljännen kohdan nojalla.

D. SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaiset neuvoston päätökset

53. SEUT 218 artiklan 9 kohdassa määrätään neuvoston päätöksistä, joilla vahvistetaan kansainvälisellä sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävät kannat, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, tai päätöksistä, joilla keskeytetään sopimuksen soveltaminen.
54. Voidaan väittää, että neuvoston päätöksillä, joilla vahvistetaan unionin puolesta esitettävät kannat, ei ole oikeusvaikutuksia luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin nähden siten, että ne voitaisiin riitauttaa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla, sillä niillä ainoastaan määritellään unionin edustajan kyseisessä kansainvälisessä elimessä tukema kanta. Tällainen päätös on täten luonteeltaan valmisteleva.

⁴⁷ Asia T-376/18, *Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) vastaan neuvosto*, EU:T:2019:77, 28 kohta; T-458/17, *Shindler ym. vastaan neuvosto*, EU:T:2018:838, 39–41 kohta; asia T-754/14, ks. alaviite 41, 34 kohta; asia C-425/13, *komissio vastaan neuvosto*, EU:C:2015:483, 28 kohta; asia C-114/12, *komissio vastaan neuvosto*, EU:C:2014:2151, 40 kohta.

SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksytyt neuvoston päätökset eivät välttämättä johda kyseisen kansainvälisen elimen tekemiin päätöksiin. Eikä kansainvälisen elimen päätöksillä itsellään ole välttämättä oikeusvaikutuksia luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin nähden. Selkeän oikeuskäytännön puuttuessa ja ottaen huomioon SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksytyjen neuvoston päätösten erittäin suuri kirjo ei voida kuitenkaan todeta varmuudella, että tällaiset päätökset eivät koskaan kuulu ehdotuksessa tarkoitetun sisäisen uudelleentarkastelun soveltamisalaan.

55. Sama pätee SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksytyihin neuvoston päätöksiin sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä. On huomattava, että neuvosto tekee tällaisen päätöksen vain poikkeustapauksissa. Tietyissä olosuhteissa saattaa olla mahdollista väittää, että tällaisella päätöksellä on oikeusvaikutuksia luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin nähden. Kuten kansainvälisten sopimusten tekemisestä annettavien päätösten tapauksessa, arviointi riippuisi asianomaisen päätöksen ja sopimuksen luonteesta sekä kolmansien osapuolten oikeuksista tai velvollisuuksista sopimukseen nähden, ja siitä, voiko kansainvälisellä sopimuksella itsellään olla suora vaikutus kolmansiin osapuoliin vai edellyttääkö se täytäntöönpanotoimenpiteitä unionin tai kansallisella tasolla. Näin ollen ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että Århus-asetuksessa säädettyä oikeutta sisäiseen uudelleentarkasteluun voitaisiin soveltaa tällaisiin päätöksiin, ainakin tietyissä olosuhteissa.

E. Väliaikainen päätelmä SEUT 218 artiklan nojalla hyväksytyistä toimista

56. Päätelmänä SEUT 218 artiklasta voidaan edellä esitetyn mukaisesti todeta, että asiaa koskevan selkeän oikeuskäytännön puuttuessa ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että kansainvälisten sopimusten tekemisestä SEUT 218 artiklan 6 kohdan nojalla annettujen neuvoston päätösten voitaisiin tietyissä olosuhteissa katsoa kuuluvan ehdotuksen mukaisen sisäisen uudelleentarkastelun kohteena olevien toimien soveltamisalaan. Sama voi koskea kansainvälisten sopimusten allekirjoittamisesta SEUT 218 artiklan 5 kohdan nojalla annettuja neuvoston päätöksiä, sikäli kuin kyseisissä päätöksissä säädetään koko asianomaisen sopimuksen tai sen osan väliaikaisesta soveltamisesta, ja kun kyse on tietyistä SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaisista neuvoston päätöksistä.

EUROOPAN ATOMIENERGIAYHTEISÖN (EURATOM) PERUSTAMISSOPIMUKSEN NOJALLA HYVÄKSYTYT TOIMET

57. Jotkin valtuuskunnat ovat kysyneet, voidaanko Euratomin perustamissopimuksen nojalla hyväksytyille toimille tehdä sisäinen uudelleentarkastelu Århus-asetuksen mukaisesti, sellaisena kuin se on muutettuna ehdotuksella.
58. Unionin yleinen tuomioistuin on äskettäin tarkastellut kysymystä siitä, sovelletaanko Århus-asetusta (nykyisessä muodossaan) Euratomin perustamissopimuksen perusteella hyväksytyyn toimenpiteeseen. Asia liittyy kyseisestä toimenpiteestä laadittuihin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämiseen (asia T-307/16, *CEE Bankwatch Network vastaan komissio*, EU:T:2018:97).
59. Kyseisen tuomion kohdassa 46 unionin tuomioistuin totesi, että *"asetuksella N:o 1367/2006 pannaan sen otsikon, johdanto-osan ja säännösten mukaan tiedon alalla täytäntöön velvoitteet, joista on sovittu sellaisen kansainvälisen sopimuksen, jonka sopimuspuolena Euroopan atomienergiayhteisö ei ole, eli Århusin yleissopimuksen puitteissa. Kuten Århusin yleissopimuksen hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyn neuvoston päätöksen 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1) 1 artiklasta käy ilmi, yleissopimus hyväksyttiin yksin Euroopan yhteisön, nykyisen unionin, puolesta. Koska Euroopan atomienergiayhteisö ei ole tämän yleissopimuksen sopimuspuoli, on niin, että – vastakkaisten tietojen puuttuessa – se ei voi olla sidottu velvoitteisiin, jotka perustuvat asetukseen, jolla yleissopimus pannaan täytäntöön."* (Alleviivaus lisätty.)
60. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin muistutti, että Euratomin perustamissopimuksen mukaisesti toteutetut toimet eivät väistämättä kuulu unionin puitteissa sovellettavien velvoitteiden alaan. Euroopan atomienergiayhteisö ja Euroopan unionin ovat eri järjestöjä, jotka on perustettu eri perussopimuksilla ja joilla on eri oikeushenkilöllisyys (kohta 47 oikeuskäytäntöviittauksineen).

61. Se huomautti, että Euratomin perustamissopimuksen 106 A artiklassa määrätään, että Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimukseen sovelletaan tiettyjä SEU- ja SEUT-sopimuksen määräyksiä. SEUT 192 artikla, joka on Århus-asetuksen oikeusperusta, ei kuulu kyseisiin määräyksiin. Tästä seuraa, että SEUT 192 artiklan perusteella annettuja toimia ei voida soveltaa Euratomin puitteissa (48 ja 49 kohta).
62. Unionin tuomioistuin totesi, että Århus-asetusta sovelletaan vain Euroopan unionin puitteissa eikä sitä sovelleta Euratomin toimielimiin ja elimiin (50 kohta).
63. Näin ollen on periaatteessa selvää, että Euratomin perustamissopimuksen perusteella annettuihin toimiin ei sovelleta Århus-asetuksen säännöksiä.
64. Toisaalta on totta, että unionin tuomioistuin on todennut hiljattain käsiteltä valtiontukeen liittyvää asiaa koskevassa muutoksenhaussa, että SEUT-sopimuksella on Euratomin perustamissopimuksen alakohtaisiin tavoitteisiin verrattuna paljon kauaskantoisemmat tavoitteet ja ottaen huomioon, että SEUT-sopimuksessa *"annetaan Euroopan unionille laaja toimivalta useilla aloilla ja sektoreilla, joten SEUT-sopimuksen sääntöjä sovelletaan ydinenergia-alalla silloin, kun Euratomin perustamissopimuksessa ei ole erityissääntöjä. Koska Euratomin perustamissopimuksessa ei ole valtiontukisääntöjä, SEUT 107 artiklaa voidaan näin ollen soveltaa tällä alalla."* (Asia C-594/18 P, Itävalta vastaan komissio)⁴⁸ (alleviivaus lisätty).
65. Tuomioistuin jatkoi, että Euratomin perustamissopimuksen määräyksissä *"ei käsitellä kattavasti ydinenergia-alaa koskevia ympäristökysymyksiä. Euratomin perustamissopimus ei siis ole esteenä unionin oikeuden ympäristösääntöjen soveltamiselle tällä alalla."* (41 kohta, alleviivaus lisätty). Tämä koskee sekä primaarioikeuden määräyksiä, kuten SEUT 11 artiklaa, että johdetun oikeuden säännöksiä. Tältä osin tuomioistuin muistutti, että ympäristövaikutusten arviointia koskevaa direktiiviä 2011/92/EU sovelletaan ydinvoimalaitoksiin ja muihin ydinreaktoreihin (42 ja 43 kohta).

⁴⁸ EU:C:2020:742. Tämä noudattelee aiempaa oikeuskäytäntöä, jossa unionin tuomioistuin on todennut, että kun Euratomin perustamissopimuksessa ei ole erityissääntöjä, voidaan soveltaa EY:n perustamissopimuksen määräyksiä. Ks. lausunto 1/94, EU:C:1994:384, jossa tuomioistuin muistutti, että EY:n perustamissopimuksen määräykset eivät voi poiketa Euratomin perustamissopimuksen määräyksistä, mutta totesi, että koska Euratomin perustamissopimus ei sisällä määräyksiä ulkomaankaupasta, *"mikään ei estä EY 133 artiklan (nykyisen SEUT 207 artiklan) nojalla tehtyjen sopimusten ulottamista Euratomin tuotteita koskevaan kansainväliseen kauppaan"* (24 kohta).

66. Neuvoston oikeudellisen yksikön mukaan näistä kahdesta asiasta seuraa, että Århus-asetuksen säännöksiä sovelletaan SEUT-sopimuksen (tai SEU-sopimuksen) nojalla hyväksyttyihin ydinenergian alaa koskeviin toimenpiteisiin. Niitä ei kuitenkaan sovelleta itse Euratomin perustamissopimuksen nojalla hyväksyttyihin toimenpiteisiin eli Euratomin perustamissopimukseen perustuviin päätöksiin. Ehdotuksessa ei ole mitään sellaista, joka muuttaisi tätä analyysia.

**SISÄISEN UUELLEENTARKASTELUN PYYTÄMISTÄ KOSKEVAN
ASIAVALTUUDEN RAJOITTAMINEN "OIKEUTETTUIHIN YKSIKÖIHIN"**

67. Valvontakomitean vuoden 2021 lausunnossa vahvistetaan sen vuonna 2017 laatima analyysi, joka koski oikeutta pyytää sisäistä uudelleentarkastelua: *sulkemalla ulkopuolelle kaikki yleisön jäsenet lukuun ottamatta 11 artiklan perusteet täyttäviä valtioista riippumattomia järjestöjä Århus-asetuksella ei panna asianmukaisesti täytäntöön Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta*⁴⁹.
68. Eräät valtuuskunnat ovat ilmaisseet epäilevänsä, olisiko Århus-asetuksen soveltamisen laajentaminen, jonka myötä laajemmalla joukolla oikeutettuja yksiköjä, tai jopa yleisön jäsenillä, olisi oikeus pyytää hallintotoimien sisäistä uudelleentarkastelua, sopusoinnussa perustamissopimusten kanssa.
69. Myös oikeudellinen yksikkö kommentoi tätä kritiikkiä vuoden 2017 lausunnossaan (37 ja 38 kohta). Oikeudellinen yksikkö katsoo edelleen, että Århus-asetusta olisi oikeudellisesti mahdollista muuttaa siten, että sisäisen uudelleentarkastelun pyytämistä koskevan oikeuden soveltamisalaa laajennetaan siitä, mitä säädetään Århus-asetuksen nykyisessä versiossa (sen 11 artiklassa vahvistetaan perusteet, jotka valtioista riippumattomien järjestöjen on täytettävä ollakseen oikeutettuja pyytämään hallintotoimien sisäistä uudelleentarkastelua). Tämä kuuluu pohjimmiltaan lainsäätäjien vastuulle, kun ne päättävät, miten Århusin yleissopimuksen vaatimukset voidaan ottaa parhaiten huomioon sovellettaessa kyseisen yleissopimuksen määräyksiä unionin toimielimiin ja elimiin.

⁴⁹ Valvontakomitean vuoden 2021 lausunnon 37 kohta.

70. Tältä osin oikeudellinen yksikkö huomauttaa, että itse yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa todetaan, että sopimuspuolet voivat vahvistaa perusteet, joiden on täyttyvä ennen kuin yleisöön kuuluvilla⁵⁰ on mahdollisuus turvautua hallinnollisiin uudelleentarkastelumenettelyihin sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen ympäristölainsäädännön kanssa ristiriidassa. Valvontakomitea on myös todennut, että hallinnollisen uudelleentarkastelun avaaminen kaikille yksityishenkilöille johtaisi yleiseen asiavaltuuteen (*actio popularis*), jota yleissopimuksessa ei edellytetä⁵¹. Sen sijaan valvontakomitea on valtioista riippumattomien järjestöjen osalta huomauttanut, että vaadittujen perusteiden ei pidä olla niin tiukkoja, että ne *estävät kaikkia tai lähes kaikkia ympäristöjärjestöjä riitauttamasta tällaisia toimia tai laiminlyöntejä*. Tässä yhteydessä muistutetaan, että unionin tuomioistuimien on todennut, että Århusin yleissopimuksen sopimuspuolilla *"on laajaa harkintavaltaa määritettäessä"* Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa määrättyjen *"hallinnollisten tai tuomioistuimenmenettelyjen" täytäntöönpanoa koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä*⁵² (alleviivaus lisätty).

VALVONTAKOMITEAN HUOMAUTUKSET EHDOTUKSESSA OLEVASTA HALLINTOTOIMIEN MÄÄRITELMÄSTÄ

A. Toimet, joilla on "oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia"

71. Valvontakomitean vuoden 2021 lausunnossa on vahvistettu sen alun perin vuonna 2017 tekemä ehdotus, joka koskee ilmauksen *"joilla on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia"* (alleviivaus lisätty) muuttamista. Se on yksi vaatimuksista, joiden on täyttyvä, jotta toimen voidaan katsoa kuuluvan *"hallintotoimen"* määritelmään niin asetuksen nykyisen version kuin ehdotuksessa olevan kyseistä määritelmää koskevan muutetun version mukaisesti (ks. 12 ja 13 kohta sekä alaviite 19 edellä). Valvontakomitea katsoo, että tämä ilmaus on liian rajoittava ja sitä olisi muutettava niin, että se viittaa toimiin, *"joilla on oikeus- ja ulkoisia vaikutuksia"* (alleviivaus lisätty). Se toteaa, että ollakseen ristiriidassa ympäristölainsäädännön kanssa toimella on oltava oikeusvaikutuksia, mutta katsoo, että ilmauksen *"sitovia"* sisällyttäminen määritelmään saattaa sulkea tietyt toimet ehdotuksen ulkopuolelle⁵³.

⁵⁰ Yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleen määritelmän mukaan *'yleisöllä'* tarkoitetaan *"yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ja, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä"*.

⁵¹ Ks. Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeen sivu 194, jolla mainitaan valvontakomitean päätelmät asiassa ACCC/C/2005/11.

⁵² Yhdistetyt asiat C-401/12 P – C-403/12 P, ks. alaviite 8, 59 kohta.

⁵³ Yleisesti katsotaan, että ilmaus *"ulkoiset vaikutukset"* merkitsee samaa kuin *"oikeusvaikutukset suhteessa kolmansiin"*.

72. Tämän ehdotuksen käsittelemiseksi on tarpeen tarkastella, muuttaisiko sanan "*sitovia*" poistaminen merkittävästi määritelmän soveltamisalaa.
73. Tässä yhteydessä muistutetaan, että unionin tuomioistuin on toisinaan erottanut toisistaan toimet, "*joilla on oikeusvaikutuksia*" ja "*oikeudellisesti sitovat*" toimet. Asiassa OIV, joka koskee sellaisten toimien määritelmää, joilla on oikeusvaikutuksia SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaisesti neuvoston päätöksiin nähden, katsottiin, että Kansainvälisen viinijärjestön antamilla suosituksilla, vaikkeivat ne ole itsessään oikeudellisesti sitovia, on oikeusvaikutuksia, "*koska ne voivat vaikuttaa ratkaisevasti [unionin] säännösten sisältöön*"⁵⁴.
74. Mitä tulee sellaisten toimien käsitteeseen, joilla on oikeusvaikutuksia SEUT 263 artiklan nojalla, tuomioistuimen oikeuskäytännössä todetaan yleisemmin, että sen ratkaisemiseksi, onko toimella oikeusvaikutuksia, toimen muodolla ei ole merkitystä. Sen sijaan oleellisia ovat toimenpiteen vaikutukset, sisältö ja soveltamisala⁵⁵. Joissain näistä asioista tuomioistuin on käyttänyt ilmausta "*oikeusvaikutukset*"⁵⁶ SEUT 263 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaisesti, kun taas toisissa se on viitannut SEUT 263 artiklan mukaisesti "*luonteeltaan sitoviin*"⁵⁷ tai "*sitoviin*" toimiin (ja toimiin, joilla on "*oikeusvaikutuksia*")⁵⁸, kun taas eräissä muissa tapauksissa se on puhunut toimista, joilla on "*sitovia oikeusvaikutuksia*"⁵⁹.

⁵⁴ Asia C-399/12, *Saksa vastaan neuvosto*, EU:C:2014:2258, 61–64 kohta.

⁵⁵ Kuten mainitaan myös ehdotuksen perusteluissa, ks. sivut 8 ja 9. Ks. yhdistetyt asiat 1/57 ja 14/57 *Usines à tubes de la Sarre vastaan korkea viranomainen*, ECR 1957–1958, s. 105; asia 60/81, *IBM vastaan komissio*, EU:C:1981:264, 9 kohta; asia 22/70, *komissio vastaan neuvosto*, EU:C:1971:32, 42 kohta; asia C-325/91, *Ranska vastaan komissio*, ECR I-3283, 9 kohta; asia C-57/95, *Ranska vastaan komissio*, EU:C:1997:164, 22 kohta; Asia C-147/96, *Alankomaat vastaan komissio*, [2000] ECR I-4723, 27 kohta; yhdistetyt asiat C-463/10 P ja C-475/10 P, *Deutsche Post ja Saksa vastaan komissio*, EU:C:2011:656, 36 kohta.

Tältä osin asia C-303/90, *Ranska vastaan komissio*, [1991] ECR I-5315, 8 ja 10 kohta; yhdistetyt asiat C-213/88 ja C-39/89, *Luxemburgin suurherttuakunta vastaan parlamentti* [1991] ECR I-5643, 15 kohta; asia C-366/88, *Ranska vastaan komissio*, [1990] ECR I-3571, 8 ja 11 kohta.

⁵⁶ Yhdistetyt asiat 1/57 and 14/57, sama kuin edellä.

⁵⁷ Asia C-57/95, ks. alaviite 55, 22 kohta; asia C-325/91, ks. alaviite 55, 26 kohta.

⁵⁸ Asia C-325/91, ks. alaviite 55, 30 kohta.

⁵⁹ Yhdistetyt asiat C-463/10 P ja C-475/10 P, ks. alaviite 55, 36 kohta; ks. myös asia 60/81, alaviite 55, 9 kohta ("*joilla on sitovia oikeusvaikutuksia*").

75. Tässä yhteydessä muistutetaan, että Århus-asetuksen 12 artiklassa säädetään mahdollisuudesta nostaa kante unionin tuomioistuimessa "*perustamissopimuksen asiaankuuluvien määräysten mukaisesti*" ja näin ollen SEUT 263 artiklassa vahvistettuja edellytyksiä noudattaen. Kuten edellä 24 kohdassa mainitaan, unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut, että Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettu käsite, joka koskee toimea, jolla on "*oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia*" on johdonmukainen SEUT 263 artiklassa tarkoitetun käsitteen "*säädös, jonka tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin*" kanssa⁶⁰.
76. Tämän oikeuskäytännön valossa on kohtuullista todeta, että Århus-asetuksen mukaisessa hallintotoimen määritelmässä nämä kaksi ilmausta "*joilla on oikeus- ja ulkoisia vaikutuksia*" ja "*joilla on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia*" ovat sisällöltään samoja. Sen vuoksi oikeudellinen yksikkö katsoo, että valvontakomitean ehdottama muutos ei muuttaisi ehdotuksessa olevan "*hallintotoimen*" määritelmän aineellista soveltamisalaa. Tämä voidaan ratkaista monin tavoin. Ilmaus "*joilla on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia*" voidaan säilyttää, ja valvontakomitealle voidaan selittää, että sen on katsottava vastaavan ilmausta "*joilla on oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin*". Vaihtoehtoisesti valvontakomitean ehdottama sanamuoto voidaan hyväksyä, ja johdanto-osan kappaleeseen voidaan lisätä selitys siitä, että määritelmä olisi luettava SEUT 263 artiklan ja asiaa koskevan oikeuskäytännön mukaisesti⁶¹.

B. "*Unionin toimielimen tai elimen antamat*" säädökset

77. Valvontakomitean vuoden 2021 lausunnossa kommentoidaan myös erästä toista ehdotuksessa olevaa muutosta, joka on tehty "*hallintotoimen*" määritelmään. Se koskee (...) "*unionin toimielimen tai elimen antamaa*" muuta kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä (alleviivaus lisätty). Valvontakomitea katsoi, että ilmauksen "*antamaa*" käyttäminen saattaa rajoittaa *niiden säädösten soveltamisalaa, jotka voidaan riitauttaa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen nojalla*⁶².

⁶⁰ Asia T-9/19, ks. alaviite 31, 149 kohta.

⁶¹ Toisessa toimintatavassa voitaisiin muuttaa Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdan sanamuotoa niin, että se vastaisi suoraan SEUT 263 artiklan sanamuotoa.

⁶² Valvontakomitean vuoden 2021 lausunnon 46 kohta.

78. Valvontakomitea ei tarkentanut huolenaiheitaan tämän enempää, mutta oikeudellinen yksikkö katsoo, että tätä seikkaa voidaan kommentoida yleisesti seuraavasti.
79. On kohtuullista tulkita, että ilmaus "antamaa" viittaa säädöksiin, jotka eivät ole enää luonnosvaiheessa. Tällaiset säädökset on viimeistelty niihin sovellettavien menettelyjen mukaisesti, ja niihin voidaan kohdistaa Århus-asetuksen 10 artiklassa säädetty sisäinen uudelleentarkastelumenettely edellyttäen, että ne täyttävät myös muut määritelmän vaatimukset. Kuten edellä 74 kohdassa todetaan, unionin tuomioistuin on SEUT 263 artiklan osalta vakiintuneesti katsonut, että säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin, voidaan riitauttaa niiden muodosta riippumatta⁶³. Tätä oikeuskäytäntöä vastaavasti sillä täsmällisellä ilmauksella, jota käytetään Århus-asetuksen mukaista sisäistä uudelleentarkastelua varten osoittamaan, että säädös on luonteeltaan lopullinen ("*hyväksytty*", "*vahvistettu*" jne.) ei ole merkitystä sen määrittämiseksi, onko sillä Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdan mukaisia "*oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia*".
80. Sen vuoksi oikeudellinen yksikkö katsoo, että ilmauksen "antamaa" käyttö niiden unionin säädösten yhteydessä, jotka sisältyvät ehdotuksessa olevaan "*hallintotoimen*" määritelmään, ei rajoita niiden säädösten soveltamisalaa, joille voidaan tehdä Århus-asetuksen mukainen sisäinen uudelleentarkastelu.
81. Lisäksi perussopimuksissa viitataan monissa yhteyksissä yksinkertaisesti "toimielinten säädöksiin"⁶⁴. Vaihtoehtoinen lähestymistapa olisi käyttää samaa sanamuotoa tässä yhteydessä; tämä ei muuttaisi myöskään säännöksen soveltamisalaa.

TÄYTÄNTÖÖNPANOTOIMENPITEET JÄSENVALTIOIDEN TASOLLA

82. Ehdotuksessa erotetaan toisistaan toimet, jotka edellyttävät EU-tason täytäntöönpanotoimenpiteitä, ja joiden osalta säädetään sisäisestä hallinnollisesta uudelleentarkastelusta, mutta ainoastaan kyseisen täytäntöönpanotoimenpiteen hyväksymisen yhteydessä, ja toimet, jotka edellyttävät kansallisen tason täytäntöönpanotoimenpiteitä, ja joiden osalta ei säädetä sisäisestä uudelleentarkastelusta⁶⁵.

⁶³ Tältä osin asia C-147/96, ks. alaviite 55, 27 kohta.

⁶⁴ Ks. erityisesti SEU 4 artikla ja SEUT 263 artikla.

⁶⁵ Ks. ehdotuksen 1 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan a alakohhta.

83. Valvontakomitean vuoden 2021 lausunnossa todetaan, ettei kansallisen tason täytäntöönpanotoimenpiteitä edellyttävien unionin säädösten jättäminen sisäisen uudelleentarkastelun ulkopuolelle ole Århusin yleissopimuksen mukaista. Se myöntää, etteivät unionin toimielimet ja elimet voisi toteuttaa kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden sisäistä uudelleentarkastelua. Se väittää kuitenkin, että unionin säädöksen sisäinen uudelleentarkastelu olisi sallittava sen jälkeen, kun kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet on hyväksytty.
84. Oikeudellinen yksikkö katsoo, että tässä lausunnossa ei oteta huomioon EU:n oikeusjärjestyksen erityisluonnetta eikä eri muutoksenhakukeinoja, jotka ovat saatavilla ympäristölainsäädännön alaan kuuluvien unionin ja kansallisten säädösten yhteydessä. Jos unionin säädös edellyttää kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä, oikeutetun yksikön, joka pyrkii riitauttamaan kyseisen toimenpiteen, olisi haettava muutosta sovellettavien kansallisten muutoksenhakukeinojen mukaisesti. Tämä on sopusoinnussa SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa noudatetun lähestymistavan kanssa, joka koskee täytäntöönpanotoimenpiteitä edellyttäviä sääntelytoimia. Mainitun kohdan nojalla näistä sääntelytoimista ei voida nostaa kumoamiskannetta, koska tällaisten täytäntöönpanotoimenpiteiden riitauttaminen on mahdollista⁶⁶. Tässä yhteydessä muistutetaan, että tämän kohdan soveltamisalaa laajennettiin Lissabonin sopimuksella, jotta muut kuin etuoikeutetut kantajat voisivat hakea muutosta heitä suoraan koskeviin sääntelytoimiin, mutta ainoastaan, jos ne eivät edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Kuten edellä 24 kohdassa todetaan, unionin yleinen tuomioistuin on todennut asiassa T-9/19 (*ClientEarth vastaan EIP*), että toimia, joille voidaan tehdä Århus-asetuksen 10 artiklan mukainen sisäinen uudelleentarkastelu, olisi tulkittava 263 artiklan määräysten mukaisesti (tuomion 149 kohta).
85. Kansallisten muutoksenhakukeinojen osalta todetaan, että kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevien mahdollisten hallinnollisten uudelleentarkastelumahdollisuuksien lisäksi käytettävissä on muutoksenhakukeinoja, jotka tarjoavat asianmukaisen foorumin sen unionin säädöksen pätevyyden kyseenalaistamiseksi, jonka perusteella kyseiset täytäntöönpanotoimenpiteet on toteutettu.

⁶⁶ CONV 636/03; CONV 619/03; Eurooppa-valmistelukunnan työryhmä II – valmisteluasiakirja nro 21, 7. lokakuuta 2002.

86. Tämä voidaan saavuttaa käynnistämällä menettelyjä kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä vastaan kyseessä olevassa jäsenvaltiossa vireille pantavissa oikeudenkäynneissä, joissa kantaja voi vedota tällaista kansallista täytäntöönpanoa edellyttävän unionin säädöksen pätemättömyyteen. Tässä yhteydessä kansallisen tuomioistuimen on SEUT 267 artiklan nojalla pyydettävä unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua unionin säädöksen pätevyydestä⁶⁷.
87. Kuten edellä 17 kohdassa todetaan, Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa edellytetään, että ympäristölainsäädännön kanssa ristiriidassa olevien toimien osalta on oltava mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin, mutta siinä ei edellytetä molempia. Oikeudellinen yksikkö katsoo, että kansallisen tason täytäntöönpanotoimenpiteitä edellyttävien unionin säädösten sulkeminen ehdotuksessa esitetyn mukaisesti sisäisen uudelleentarkastelun ulkopuolelle on unionin oikeusjärjestyksen peruseriaatteiden ja sen tuomioistuinvalvontaa koskevan järjestelmän mukaista.

LOPUKSI

88. Neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo, että
- a) niiden "*hallintotoimien*" määritelmää, joille voidaan tehdä Århus-asetuksen 10 artiklan mukainen sisäinen uudelleentarkastelu, olisi ehdotuksessa edelleen selvennettävä siten, että tämä käsite kattaa sekä yksittäistapauksia koskevat toimet että sääntelytoimet, jotka voidaan riitauttaa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla;
 - b) ehdotuksessa esitetty sisäisen uudelleentarkastelumenettelyn laajentaminen yleisesti sovellettaviin muihin kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviin säädöksiin on sopusoinnussa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kanssa;

⁶⁷ C-456/13 P, *T & L Sugars e Sidul Açúcares vastaan komissio*, EU:C:2015:284, 29–31 kohta; C-274/12 P, *Telefónica vastaan komissio*, EU:C:2013:852, 27–29 kohta; C-583/11 P, ks. alaviite 33, 93 kohta.

- c) asiaa koskevan selkeän oikeuskäytännön puuttuessa ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että SEUT 218 kohdan 5 kohdan mukaisille neuvoston päätöksille, joiden osalta määrätään väliaikaisesta soveltamisesta, ja SEUT 218 artiklan 6 ja 9 kohdan mukaisille neuvoston päätöksille voitaisiin tehdä sisäinen uudelleentarkastelu Århus-asetuksen nojalla, jos sitä muutetaan ehdotetulla tavalla;
- d) Århus-asetuksen säännöksiä sovelletaan SEUT-sopimuksen (tai SEU-sopimuksen) nojalla hyväksyttyihin ydinenergian alaa koskeviin toimenpiteisiin, mutta niitä ei sovelleta Euratomin perustamissopimuksen nojalla hyväksyttyihin toimenpiteisiin;
- e) Jos unionin lainsäätäjä niin päättää, Århus-asetusta on oikeudellisesti mahdollista muuttaa siten, että sisäisen uudelleentarkastelun pyytämistä koskevan oikeuden soveltamisalaa laajennetaan asetuksen nykyisen version 11 artiklassa säädetyn "*oikeutettujen yksiköiden*" käsitteen ulkopuolelle;
- f) Århus-asetuksen soveltamiseksi ja ottaen huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ilmaus "*joilla on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia*" ja ilmaus "*joilla on oikeus- ja ulkoisia vaikutuksia*" ovat sisällöltään samoja "*hallintotoimen*" määritelmässä;
- g) ilmauksen "*antamaa*" käyttö (ehdotuksessa) niiden hallintotoimien yhteydessä, jotka voivat olla sisäisen uudelleentarkastelun kohteena, ei rajoita kyseisen uudelleentarkastelun soveltamisalaa;
- h) jäsenvaltioiden tason täytäntöönpanotoimenpiteitä edellyttävien hallintotoimien säännösten sulkeminen (ehdotuksessa) sisäisen uudelleentarkastelumenettelyn ulkopuolelle on johdonmukaista tuomioistuinvalvontaa koskevan unionin järjestelmän ja Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen kanssa.