



Brüssel, 14.10.2020
COM(2020) 643 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise võimaluste parandamine ELis ja selle
liikmesriikides**

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE,
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE
KOMITEELE**

**Keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise võimaluste parandamine ELis ja selle
liikmesriikides**

I. ÜLESKUTSE ÜHISMEETMETE VÕTMISEKS

- 1 Euroopa roheline kokkuleppe edukaks täitmiseks on hädavajalik liikmesriikide, üldsuse ja kõigi sidusrühmade kaasatus ja pühendumus. Komisjon võttis Euroopa rohelistes kokkuleppes¹ kohustuse kaaluda Århusi määruse läbivaatamist, et parandada keskkonnamõjuga otsuste õiguspärasuses kahtlevate kodanike ja valitsusväliste organisatsioonide võimalusi haldusorganile kaebuse esitamiseks ja kohtuliku kontrolli taotlemiseks ELi tasandil. Samuti võtab komisjon meetmeid, et parandada kohtu poole pöördumise võimalusi kõigi liikmesriikide kohtutes.
- 2 Euroopa roheline kokkuleppe täitmisel edu saavutamiseks ja püsivate muutuste esilekutsumiseks peaks EL kaasama kodanikud ja sidusrühmad. Üldsus on ja peab jääma rohemajandusele ülemineku liikumapanevaks jõuks ning tal peaksid olema vahendid, et osaleda aktiivsemalt uute poliitikameetmete väljatöötamises ja rakendamises. Usalduse suurendamiseks nii liikmesriikide kui ka ELi haldusasutuste vastu on sama oluline, et oleks olemas vajalik kontrolli- ja tasakaalustussüsteem, et tagada võimalus kontrollida aktide ja otsuste vastavust keskkonnavalastele õigusaktidele. Võimalus pöörduda keskkonnaasjades kohtu poole Euroopa Liidu Kohtu ja liikmesriikide kohtute kui liidu kohtute kaudu on oluline tugimeede, mis aitab kaasa Euroopa roheline kokkuleppe kohasele üleminekule, ja see tugevdab kodanikuühiskonna rolli demokraatliku korra järelevalvajana.
- 3 Käesolev teatis täiendab komisjoni ettepanekut muuta määrust (EÜ) nr 1367/2006 (Århusi määrus), et parandada haldusaktide vaidlusalust ((COM) 2020 ...)². Kui kaasseadusandjad ettepaneku vastu võtavad, parandab see Århusi konventsiooni (edaspidi „konventsioon“)³ rakendamist viisil, mis on kooskõlas liidu õiguskorra aluspõhimõtete ja kohtuliku kontrolli süsteemiga⁴. Ettepaneku kohaselt on keskkonna valdkonnas tegutsevatel valitsusvälistel organisatsioonidel suuremad võimalused vaidlustada ELi institutsioonide ja organite akte ja tegevusetust kooskõlas konventsiooniga.

¹ COM(2019) 640.

² [Viide seadusandlikule ettepanekule, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrust (EÜ) nr 1367/2006 keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes (ELT L 264, 25.9.2006, lk 13–19)].

³ ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni (UNECE) keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon.

⁴ Euroopa Liidu deklaratsioon Montenegros Budvas 2017. aastal toimunud konventsiooniosaliste kohtumisel (Budva deklaratsioon).

- 4 Seadusandliku ettepaneku eesmärk on tugevdada keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise ELi süsteemi. See süsteem tervikuna annab igale taotlejale juurdepääsu tõhusale õiguskaitsemehhanismile kooskõlas konventsiooni nõuetega.
- 5 Käesoleva teatisega soovitakse rõhutada liikmesriikide olulist rolli ELi üldises süsteemis. Liikmesriigid peavad tagama ja muutma hõlpsamaks kohtu poole pöördumise võimaluse keskkonnaasjade puhul, mida reguleeritakse ELi õigusaktide alusel vastu võetud aktidega, sealhulgas muude kui ELi seadusandlike aktidega seotud riiklike rakendusmeetmetega. Õiguskaitse kättesaadavus hõlmab ka kaebeõiguse andmist valitsusväliste organisatsioonidele ja üksikisikutele, keda keskkonnaõiguse rikkumine otseselt mõjutab,⁵ sealhulgas piiriüleses kontekstis. Kahjuks esineb praktikas puudusi. 2019. aastal avaldas komisjon teatise keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamise kohta,⁶ milles toodi välja, et riikide õigussüsteemides esineb keskkonnaküsimustes kohtu poole pöördumise võimaluse tagamisel süsteemseid puudusi. Eelkõige tõsteti teatises esile probleeme, mis on valitsusvälistel organisatsioonidel, et saada õigus ELiga seotud keskkonnavalaseid otsuseid kohtus vaidlustada, ning menetluslikke takistusi, näiteks üle jõu käivad kulud.
- 6 Selleks et parandada keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise ELi süsteemi kooskõlas konventsiooniga, milles liikmesriigid on iseseisvad osalised, **kutsub komisjon liikmesriike üles kiirendama kohaldatavate ELi õigusaktide rakendamist**. Sama oluline on, et liikmesriikide kohtusüsteemi ja kohtupraktika suhtes kohaldatavate eeskirjadega rakendataks täielikult Euroopa Liidu Kohtu praktikat, mis käsitleb keskkonnaasjades kohtu poole pöördumist. Lisaks ei tohiks liikmesriikide õigusaktid sellele takistusi seada, näiteks jättes valitsusväliste organisatsioonidele konventsioonis nõutud kaebeõiguse andmata. Õiguskindluse tagamiseks kõikides liikmesriikides peab siseriiklik õigus vastama konventsiooni, ELi õigusaktide ja Euroopa Liidu Kohtu praktika nõuetele. Samuti peaksid liikmesriikide kohtud kohaldama ja jõustama kohaldatavaid eeskirju, võttes arvesse nende riigi õiguskorras kehtestatud nõudeid, mis tulenevad ELi õigusest.

II. KESKKONNAASJADES KOHTU POOLE PÖÖRDUMISE VÕIMALUSE OLULISUS ELIS

- 7 Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele on ELi õiguskorra põhiõigus⁷. Tõhusatel kohtusüsteemidel on väga oluline roll Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 sätestatud õigusriigi põhimõtte kaitsmisel⁸ ning ELi õiguse tõhusa kohaldamise tagamisel ja üldsuse usalduse suurendamisel avaliku sektori haldusasutuste vastu.
- 8 See kajastub ka Euroopa Liidu lepingu artikli 19 lõikes 1, mille kohaselt peavad liikmesriigid nägema ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku

5 Kohtuasi C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland*, punktid 31–34.

6 Keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamine 2019. aastal. Euroopa, mis kaitseb oma kodanikke ja parandab nende elukvaliteeti (COM(2019) 149).

7 Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELT C 326, 26.10.2012, lk 391–407, artikkel 47).

8 Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule „Õigusriigi edasine tugevdamine liidus. Hetkeseis ja võimalikud edasised sammud“ (COM(2019) 163).

kaebeõiguse liidu õigusega hõlmatud valdkondades, ning Euroopa Liidu Kohtu praktikas keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise kohta. Keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise võimalus on oluline ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklite 41⁹ ja 47¹⁰ kontekstis ning aitab tagada õiguskindlust.

- 9 Väga oluline roll ELi õiguse võimalike rikkumiste tuvastamisel on üksikisikutel ja valitsusvälistel organisatsioonidel, kes esitavad kaebusi ametiasutustele või pöörduvad kohtusse. Kui üksikisik või valitsusväline organisatsioon nõuab õigust kohtuväliselt haldusorganilt, on tegemist vaide esitamisega haldusmenetluse raames; kui ta taotleb õiguskaitset kohtus, on tegemist kohtuliku vaidlustamisega¹¹.
- 10 ELi haldus- ja õiguskaitstesüsteem tervikuna ei hõlma mitte ainult Århusi määruse kohast vaidemehhanismi ja õigust pöörduda Euroopa Liidu Kohtusse, vaid tugineb ka liikmesriikide kohtutele. Eelkõige võimaldab Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 267 igal liikmesriigi kohtu menetluse pooleks oleval füüsilisel või juriidilisel isikul taotleda Euroopa Liidu Kohtult eelotsuseid ELi institutsioonide vastuvõetud aktide kehtivuse kohta. ELi ja riiklikud õiguskaitstesüsteemid üheskoos on väga olulised selleks, et tagada ELis tõhus keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise võimalus.

III. LIIT KUI KONVENTSIOONIOSALINE

- 11 EL sai ametlikult konventsiooniosaliseks 2005. aastal. 27 liikmesriiki on ka eraldi konventsiooniosalised. Igäühel neist on omaenda ja ka ühised pädevused, vastutus ja kohustused, et tagada *keskkonnaasjades* kohtu poole pöördumise võimalus vastavalt konventsiooni artiklile 1¹². Konventsiooni järgimise kohustus sõltub seega ELi eripärast, st et pädevusi teostavad EL ja selle liikmesriigid. Järgmistes punktides on oluline meelde tuletada konventsiooni ratifitseerimisest tulenevate kohustuste konkreetseid piire ja laadi.
- 12 Konventsioonis esitatud mõiste kohaselt on EL piirkondliku majanduskoostöö organisatsioon. Konventsiooni artikli 19 lõike 5 kohaselt pidi liit oma ratifitseerimiskirjas tegema teatavaks *oma pädevuse konventsiooniga reguleeritavates valdkondades*.
- 13 Sellega seoses kinnitas EL, et *liidu institutsioonid kohaldavad konventsiooni kooskõlas oma praeguste ja tulevaste õigusnormidega, mis käsitlevad dokumentidele juurdepääsu, ja kooskõlas konventsiooniga hõlmatud valdkonnas kehtivate muude asjakohaste liidu õigusnormidega*. Olulise aspektina lisas EL, et *liit vastutab nende konventsioonist tulenevate kohustuste täitmise eest, mida*

9 Õigus heale haldusele.

10 Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele.

11 Vastavalt konventsioonis kasutatud terminoloogiale (artikli 9 lõige 3).

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

käsitletakse liidu kehtivas õiguses, ja et liidu pädevuse teostamine on oma olemuselt pidevalt arenev protsess.

- 14 Selle tulemusena kohaldavad ELi institutsioonid ja organid konventsiooni kohaldatavate ELi õigusnormide raames. Konventsiooni rakendamisel tuleb arvesse võtta ELi õiguskorra eripära. Seda kinnitas ka Euroopa Liidu Kohus, kes selgitas, et konventsioon on *ilmselgelt koostatud siseriiklikke õiguskordi, mitte sellise piirkondliku majanduskoostöö organisatsiooni nagu liidu eripära arvestades*¹³.
- 15 Haldusliku ja kohtuliku vaidlustamise võimalused moodustavad ELis mitmekihilise süsteemi. Nagu ka Euroopa Liidu Kohus on meelde tuletanud, kuuluvad keskkonnaõiguse küsimustes kohtu poole pöördumisega seotud siseriiklikud haldus- ja kohtumenetlused liidu õiguse praeguse seisu juures *peamiselt liikmesriikide õiguse kohaldamisalasse*¹⁴. Vastavalt siseriiklikus õiguses kindlaks määratud tingimustele võivad üksikisikud ja juriidilised isikud ELi toimimise lepingu artikli 267 alusel taotleda, et liikmesriigi kohus pöörduks Euroopa Liidu Kohtu poole, et viimane vaataks läbi ELi aktide kehtivuse.
- 16 Lisaks võimaldab ELi toimimise lepingu artikli 263 neljas lõik füüsilistel ja juriidilistel isikutel esitada hagi otse Euroopa Liidu Kohtule (Üldkohtule) i) neile adresseeritud akti vastu; ii) neid otseselt ja isiklikult puudutava akti vastu või iii) üldkohaldatava akti vastu, mis puudutab neid otseselt ja ei sisalda rakendusmeetmeid.
- 17 Århusi määruse vastuvõtmisega täiendas EL olemasolevat ELi tasandi süsteemi vaidlustamiseks nii haldus- kui ka kohtumenetluse raames. Selle tulemusena võivad keskkonnakaitsega tegelevad valitsusvälised organisatsioonid esitada vaide ELi institutsioonide ja organite poolt vastu võetud muude kui seadusandlike üksikhaldusaktide¹⁵ kohta. Liit otsustas siiski mitte teostada oma pädevust vastavalt ratifitseerimise ajal märgitule ning ei võtnud Århusi määruse raames liidu tasandil vastu eraldi sätteid üksikisikute vaiete kohta ELi institutsioonide ja organite suhtes.
- 18 Pärast konventsiooni vastavuskomiteele esitatud kaebust jõudis komitee järeldusele, et EL ei täida praegu täielikult oma kohustusi, mis tulenevad konventsiooni nõuetest keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise kohta¹⁶. Eespool nimetatud seadusandliku ettepaneku¹⁷ eesmärk on seda olukorda parandada, muutes Århusi määrust ja laiendades valitsusväliste organisatsioonide juurdepääsu õiguskaitsele. Käesolev teatis täiendab ELi tasandi meetmeid, juhtides tähelepanu liikmesriikide tasandil vajalikele täiustustele.

13 Vt kohtuasi C-612/13 P, *ClientEarth*, ECLI:EU:C:2015:486, punktid 40 ja 41.

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

15 Ning mida on muudetud määrusega (...), et hõlmata üldkohaldatavaid haldusakte.

16 Nagu on kirjeldatud komisjoni talituste töödokumendis „Report on European Union implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters“, SWD(2019) 378 final.

17 Punkt 3.

IV. LIIKMESRIIKIDE KOHUSTUSED ELI ÕIGUSE ALUSEL

- 19 Kui riigi ametiasutuste tegevus keskkonnakaitset käsitlevate materiaalõiguse normide järgimisel on olnud ebapiisav või ebaõige, peavad üksikisikud ja valitsusvälised organisatsioonid saama tugineda nende suhtes kohaldatavatele menetlusnormidele. Keskkonna kaitsmiseks ning üldsuse ja valitsusväliste organisatsioonide mõjuvõimu suurendamiseks on EL vastu võtnud mitu valdkondlikku keskkonnadirektiivi,¹⁸ mis sisaldavad sätteid õiguskaitse kättesaadavuse kohta liikmesriikide kohtutes. Nende direktiivide rakendamine võimaldab üldsusel, sealhulgas valitsusvälistel organisatsioonidel, kasutada oma õigust pöörduda neis konkreetsetes valdkondades kohtusse. On kindlalt välja kujunenud, et kohustus tagada keskkonnaasjades tõhus kohtulik kaitse laieneb liikmesriikide kohtutele¹⁹. See kohustus puudutab ELi keskkonnaõigusest tulenevaid õigusi ja võimalust viidata ELi õigusaktides kindlaks määratud kohustustele²⁰.
- 20 Selleks et tagada nende õiguste tõhus kohtulik kaitse, ei piirdu liikmesriikide kohustused õiguskaitse kättesaadavuse tagamisel oma siseriiklikes kohtutes kohustustega, mis on sätestatud eespool nimetatud liidu teisestes õigusaktides²¹.
- 21 **Esiteks** on Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt liikmesriikide ülesanne võtta kõik asjakohased meetmed, sealhulgas tõhus kohtulik kaitse, et tagada liidu õigusega ette nähtud meetmete vastuvõtmine ja liidu õigusest tulenevate üksikisiku õiguste piisav kaitse²². Lisaks on Euroopa Liidu lepingu artikli 19 lõikes 1 sätestatud, et liikmesriigid *näevad ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebeõiguse liidu õigusega hõlmatud valdkondades*. Seetõttu on õiguskaitse kättesaadavus liikmesriikide kohtutes ELi kohtuliku kaitse süsteemi nõuetekohaseks toimimiseks hädavajalik.
- 22 Sellega seoses on liikmesriikide kohtute kaudu toimivad riiklikud õiguskaitsemehhanismid ELi õiguskaitse süsteemi lahutamatu osa. Liikmesriikide kohtud on ka liidu kohtud ja on seotud Euroopa Liidu Kohtuga eelotsuste süsteemi kaudu, mis on loodud ELi toimimise lepingu artikli 267 alusel. **See koostöö hõlmab ELi õiguse tõlgendamist ja ELi institutsioonide õigusaktide kehtivuse kontrollimist**. Kohtusse peaksid saama pöörduda nii üksikisikud kui ka valitsusvälised organisatsioonid riiklike menetlusnormide alusel.
- 23 **Teiseks** on konventsioon, mis on liidu õiguskorra lahutamatu osa ning ELi toimimise lepingu artikli 216 lõike 2 kohaselt liidu institutsioonidele ja

18 Näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT L 26, 28.1.2012, lk 1–21), Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnastatusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (ELT L 143, 30.4.2004, lk 56–75) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiiv 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) (ELT L 334, 17.12.2010, lk 17–119). Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2012. aasta direktiiv 2012/18/EL ohtlike ainete seotud suurõnnetuse ohu ohjeldamise ning nõukogu direktiivi 96/82/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 197, 24.7.2012, lk 1–37). Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 41, 14.2.2003, lk 26–32).

19 Kohtuasi C-404/13, *ClientEarth*, ECLI:EU:C:2014:2382, punkt 52.

20 Kohtuasi C-237/07, *Janecek*, 2008 I-06221, punkt 37.

21 Vt joonealune märkus 17.

22 Kohtuasi C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, ECLI:EU:C:2019:1114, punkt 38.

liikmesriikidele siduv, kohaldatav ka keskkonnakaitset reguleerivale liidu õigusele. Keskkonnaasjades kohtu poole pöördumist reguleerivate ELi õigusnormide puudumisel tuleb iga liikmesriigi siseriiklikus õiguskorras kehtestada menetlusnormid selliste õiguskaitsevahendite osas, mille eesmärk on tagada nende õiguste kaitse, mis tulenevad isikutele liidu õigusest, [...], kusjuures liikmesriigid vastutavad selle eest, et nende õiguste tegelik kaitse oleks igal üksikjuhtumil tagatud²³. Konventsiooni artikli 9 lõige 3 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47 koostoimes panevad liikmesriikidele kohustuse tagada liidu õigusega antud õiguste, muu hulgas keskkonnaõiguse sätetega antud õiguste tõhus kohtulik kaitse²⁴.

- 24 Euroopa Liidu Kohus on lisanud: *on just liikmesriigi kohtu ülesanne tõlgendada selleks, et tagada liidu keskkonnaõigusega hõlmatud valdkondades tõhus kohtulik kaitse, oma riigisisest õigust nii, et see on võimalikult hästi kooskõlas nii Århusi konventsiooni artikli 9 lõigete 3 ja 4 eesmärkide kui ka liidu õigusest tulenevate õiguste tõhusa kohtuliku kaitse eesmärgiga*²⁵.
- 25 ELi toimimise lepingu artikli 267 kohase eelotsusemenetluse tõhusus liidu aktide kehtivuse küsimuses sõltub seega sellest, kas liikmesriigid tagavad valitsusvälistele organisatsioonidele ja üksikisikutele piisava kaebeõiguse. Liikmesriikide ülesanne on tagada oma kohtutes õiguskaitse kättesaadavus ELi õigusnormidega hõlmatud keskkonnaõiguse küsimustes. See hõlmab juhtumeid, mille puhul kuulub konkreetne küsimus, mis ei ole veel liidu õigusaktide ese, liidu õiguse valdkonda [...], kui see küsimus [...] puudutab valdkonda, mis on liidu õigusega laias ulatuses kaetud²⁶.
- 26 Euroopa Liidu Kohtu aastate jooksul välja kujunenud kohtupraktikas on selgitatud, et liikmesriigid on kohustatud tagama ELi õigusnormidega hõlmatud keskkonnaküsimustes kohtusse pöördumise võimaluse, sealhulgas seoses otsuste, aktide ja tegevusetusega,²⁷ mitmesugustes keskkonnapoliitika valdkondades, nagu vesi,²⁸ loodus²⁹ ja õhukvaliteet³⁰.
- 27 Selleks et teha kokkuvõtte Euroopa Liidu Kohtu praktika praktilisest mõjust ning aidata liikmesriikide ametiasutustel ja spetsialistidel mõista selle mõju tähtsust ELi keskkonnaõigusega reguleeritavates valdkondades, avaldas komisjon 2017. aastal teatise õiguskaitse kättesaadavuse kohta keskkonnaõiguse valdkonnas³¹ (edaspidi „teatis“). Teatises on esitatud normid, millega reguleeritakse keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise võimalusi seoses valitsusväliste organisatsioonide ja üksikisikute menetluslike tagatiste ja kaebeõigusega. Samuti

23 Kohtuasi C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, ECLI:EU:C:2011:125, punktid 47–48.

24 Kohtuasi C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987, punkt 45; kohtuasi C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie*, ECLI:EU:C:2016:838, punktid 50 ja 73.

25 Kohtuasi C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, ECLI:EU:C:2019:1114, punkt 39.

26 Kohtuasi C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, punkt 40.

27 Asjaomaste otsuste, aktide ja tegevusetuse suhtes on asjakohased konventsiooni artiklid 6, 7, 8 ja 9.

28 Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiiv 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT L 375, 31.12.1991, lk 1–8).

29 Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7–50).

30 Nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2008. aasta direktiivi 2008/50/EÜ (välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta) artikkel 23 (ELT L 152, 11.6.2008, lk 1–44).

31 2017/2616, ELT C 275, 18.8.2017, lk 1–39.

on selles selgitatud nõuet vältida kulukaid või pikki menetlusi ning nõuet, et liikmesriigid peavad tegema kogu õiguskaitse kättesaadavusega seotud teabe üldsusele kättesaadavaks, nagu on nõutud Euroopa Liidu Kohtu praktikas. Liikmesriigid peaksid järgima Euroopa Liidu Kohtu praktika suundumusi, mis on kokku võetud teatises, ja võtma vajalikud meetmed nende rakendamiseks³².

V. EDASISED MEETMED. PRIORITEETSSED TEGEVUSVALDKONNAD

- 28 Euroopa rohelist kokkulepet käsitlevas teatises on öeldud, et *komisjon ja liikmesriigid peavad samuti tagama, et poliitikat ja õigusnorme ka rakendatakse ja et need annavad tulemusi*. Komisjon on täielikult pühendunud koostööle liikmesriikidega, et parandada liikmesriikides keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise võimalusi.
- 29 Vastuvõetud ELi õigusnormide tõhus rakendamine liikmesriikides on hädavajalik selleks, et tagada võimalikult tõhus keskkonnakaitse. Samuti on oluline tagada, et üldsuse ja valitsusväliste organisatsioonide võimalust pöörduda Euroopa Liidu Kohtusse ELi toimimise lepingu artikli 267 alusel ei piirataks põhjendamatult. Õiguskaitse kättesaadavuse takistuste kõrvaldamine toob täiendavat kasu, kuna see suurendab õiguskindlust, parandab õigusemõistmist ja vähendab halduskoormust.
- 30 Keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamisel 2019. aastal leidis komisjon, et mitu liikmesriiki peaksid võtma täiendavaid meetmeid, et anda keskkonna valdkonnas tegutsevatele valitsusvälistele organisatsioonidele kaebeõigus ELiga seotud keskkonnaküsimuste kohtus vaidlustamiseks³³. Samuti leidis komisjon, et keskkonnavalase hagi esitajatel ei tohiks olla liikmesriikides menetluslikke takistusi, nagu üle jõu käivad kulud (mõnel juhul sajad tuhanded eurod)³⁴.
- 31 Pidades silmas käesoleva teatise IV jaos käsitletud liikmesriikide kohustusi ja komisjoni järeldusi³⁵ iga liikmesriigi olukorra kohta, on vaja esmajärjekorras võtta meetmeid järgmises neljas valdkonnas.
- 32 Koosõlas komisjoni strateegilise teatisega „ELi õigus: parema kohaldamisega paremad tulemused“³⁶ **on liikmesriikide jaoks esimeseks prioriteediks tagada ELi teisese õiguse nõuetekohane ülevõtmine**. See puudutab ELi keskkonnavalaseid õigusakte, mis sisaldavad sätteid õiguskaitse kättesaadavuse kohta³⁷. Koosõlas ELi toimimise lepingu artikli 291 lõikega 1 on liikmesriigid kohustatud asjaomased direktiivid nõuetekohaselt ja täielikult üle võtma, et tagada nende rakendamine.

32 Vt eelkõige teatist (ja selle ajakohastatud versioone) komisjoni veebisaidil <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>.

33 Keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamine 2019. aastal, vt viide eespool.

34 Keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamine 2019. aastal, vt viide eespool. ELi liikmesriikide keskkonnajuhtimise hindamisraamistiku väljatöötamist käsitleva uuringu nr 07.0203/2017/764990/SER/ENV.E.4 tulemused (lõpparuanne).

35 Vt punkt 30.

36 Komisjoni teatis „ELi õigus: parema kohaldamisega paremad tulemused“, C(2016) 8600 (ELT C 18, 19.1.2017, lk 10–20).

37 Vt joonealune märkus 16.

- 33 **Teise prioriteedina peavad kaasseadusandjad lisama sätted õiguskaitse kättesaadavuse kohta ELi seadusandlikesse ettepanekutesse, mille komisjon esitab keskkonnaküsimusi käsitlevate uute või läbivaadatud ELi õigusaktide kohta**³⁸. Selleks on vaja Euroopa Parlamendi ja nõukogu aktiivset toetust, kui komisjon sellised ettepanekud esitab. Õiguskaitse kättesaadavust käsitlevate sätete koostamisel võetakse arvesse Euroopa Liidu Kohtu praktikat, mis on kokku võetud teatises. Viimastel aastatel on nõukogu olnud vastu selliste sätete vastuvõtmisele³⁹. See erineb tema varasemast lähenemisviisist, mille tulemusel jõuti eespool nimetatud direktiivide vastuvõtmiseni.
- 34 Sellega seoses on komisjon seisukohal, et selged sätted ELi keskkonnavalastes õigusaktides selles küsimuses oleksid õiguskindluse huvides ja vajalikud ka selleks, et toetada kohustust tagada ELi õiguses sätestatud õiguste tõhus kohtulik kaitse. Seetõttu kutsub komisjon Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles seda lähenemisviisi esitatavate seadusandlike ettepanekute arutamisel omaks võtma.
- 35 Komisjon tagab ka korrapärase hindamistega, et teisesed õigusaktid täidavad oma eesmärgi. Näiteks hindab komisjon suurtest tööstuskäitistest pärineva saaste vähendamise ELi meetmete läbivaatamisel, mille ta tegi teatavaks Euroopa rohelistes kokkuleppes,⁴⁰ muu hulgas ka sätteid, mis mõjutavad asjaomaste isikute õigusi, sealhulgas üldsuse osalemist ja õiguskaitse kättesaadavust.
- 36 **Kolmanda prioriteedina tuleb liikmesriikidel läbi vaadata oma muud siseriiklikud õigus- ja haldusnormid** kui need, millega võetakse üle punktis 32 nimetatud direktiivid. Siseriiklikud sätted,⁴¹ mis takistavad keskkonnakaitsega tegelevaid valitsusväliseid organisatsioone või üksikisikuid, keda otseselt mõjutab ELi keskkonnaõiguse rikkumine, mis tuleneb avaliku sektori asutuste tegevusest või tegevusetusest. Seetõttu on hädavajalik need siseriiklikud sätted läbi vaadata, et kõrvaldada kõik õiguskaitse kättesaadavuse takistused, nagu kaebeõiguse piirangud või ebaproportsionaalsed kulud, ning tagada ELis seeläbi keskkonnavalastades kohtu poole pöördumise tõhusad võimalused.
- 37 **Neljas prioriteet on seotud liikmesriikide kohtute kohustusega tagada üksikisikute ja valitsusväliste organisatsioonide õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ELi õiguse alusel.** Liikmesriikide kohtute roll liidu kohtutena⁴² on üks ELi tõhusa kohtuliku kaitse süsteemi nõuetekohase toimimise nurgakividest. Vajaduse korral peavad liikmesriikide kohtud jätkama kohaldamata kõik liidu õigusega vastuolus olevad sätted, isegi kui need on õigus- või haldusnormid⁴³. See peaks hõlmama põhjendamatuid kaebeõiguse piiranguid,⁴⁴ et

38 Võttes aluseks keskkonnaõiguse valdkonnas õiguskaitse kättesaadavust käsitlevas teatises esitatud õiguskaitse kättesaadavuse normid.

39 Ettepanek: direktiiv olmevee kvaliteedi kohta (uuesti sõnastatud) COM(2017) 753.

40 See läbivaatamine hõlmab direktiivi 2010/75/EL tööstusheidete kohta.

41 Eelkõige vee, looduse ja õhu kvaliteedi kohta.

42 Kohtuasi T-51/89, *Tetra Pak Rausing SA vs. Commission*, ECLI:EU:T:1990:41, punkt 42; Euroopa Kohtu (täiskogu) 8. märtsi 2011. aasta arvamus 1/09, vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikele 11, *Ühtse patendivaidluste lahendamise süsteemi loomine*, ECLI:EU:C:2011:123, punkt 80.

43 Liidetud kohtuasjad C-128/09 kuni C-131/09, C-134/09 ja C-135/09 *Boxus and Others*, ning kohtuasi C-182/10, *Solvay and Others vs. Région wallonne*.

44 Kohtuasi C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, ECLI:EU:C:2011:125, ja C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland*.

tagada ELi õigusnormide täielik kehtivus⁴⁵. Liikmesriikide kõrgeimatel kohtutel on selles osas oluline roll tulenevalt nende positsioonist liikmesriikide kohtusüsteemides ja kuna nende kohtupraktika mõjutab madalama astme kohtuid. Selle rolli tõhus täitmine on hädavajalik ELi üldise keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise süsteemi nõuetekohaseks toimimiseks.

- 38 Punktides 32, 36 ja 37 esitatud esimene, kolmas ja neljas prioriteet suunavad komisjoni tegevust aluslepingute täitmise järelevalvajana, kui ta tegeleb põhjendamatult piiratud juurdepääsuga õiguskaitsele liidu õigusega hõlmatud keskkonnaküsimustes. See hõlmab õigust algatada rikkumismenetlusi.
- 39 ELi seadusandlikel meetmetel, mida on kirjeldatud punktides 33, 34 ja 35 teise prioriteetse valdkonna all, on samuti oluline roll, et toetada liikmesriike õiguskaitse kättesaadavusele vajaliku riikliku normi kehtestamisel⁴⁶. Seoses liikmesriikide kohtutega, mida on käsitletud eespool punktis 37, jälgib komisjon tähelepanelikult seda, kuidas liikmesriikide kohtud, sealhulgas kõrgeimad kohtud tagavad oma vastavas õiguskorras tõhusa kohtuliku kaitse keskkonnaküsimustes, ning võtab vajaduse korral meetmeid.
- 40 Kõigi nelja eespool nimetatud prioriteedi järgimisel toetab komisjon liikmesriike ning teeb aktiivsemat koostööd kodanikuühiskonna ja avaliku sektori asutustega, et saavutada kohaldatava ELi keskkonnaõiguse täielik rakendamine. Komisjonil on kavas viia ellu täiendavaid suutlikkuse suurendamise algatusi, koolitus- ja hariduskavasid ning kodanikuühiskonnaga toimuva teabevahetuse algatusi, mis on suunatud haldusasutustele ja valitsusvälistele organisatsioonidele⁴⁷. Kohtutega tehtava koostöö valdkondade⁴⁸ hulka kuuluvad Euroopa õiguslase koolituse võrgustik,⁴⁹ Euroopa Liidu kohtunike foorum keskkonnaküsimustes⁵⁰ ja Euroopa Halduskohtunike Ühing⁵¹.
- 41 Lisaks jätkab komisjon keskkonnaasjades kohtu poole pöördumist käsitlevate ELi õigusaktide rakendamise jälgimist. Selle hõlbustamiseks teeb ta teabe kättesaadavaks internetis komisjoni e-õiguskeskkonna portaalis⁵² ja teeb keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamise raames korrapärast rakendamise järelevalvet⁵³.

45 Kohtuasi *Simmmenthal*, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49, punkt 22, ja kohtuasi C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987.

46 Vt keskkonnaõiguse valdkonnas õiguskaitse kättesaadavust käsitleva teatise sätted.

47 Programmi LIFE projekt „Access to Justice for a greener Europe“, mille algatas ClientEarth.

48 Kohtunikega tehtava koostöö programm, mille algatas 2008. aastal keskkonna peadirektoraat.

49 www.ejtn.eu/en/.

50 <https://www.eufje.org/index.php?lang=en>.

51 <https://www.aeaj.org/>.

52 E-õiguskeskkonna Euroopa strateegia väljatöötamine (KOM(2008) 329).

53 Vt eespool punktis 5 esitatud viide.