



Bryssel 14.10.2020
COM(2020) 643 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden edistäminen ympäristöasioissa EU:ssa ja sen
jäsenvaltioissa**

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE,
NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA
ALUEIDEN KOMITEALLE**

**Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden edistäminen ympäristöasioissa EU:ssa ja
sen jäsenvaltioissa**

I. YHTEISIÄ TOIMIA TARVITAAN

- 1 Jäsenvaltioiden, kansalaisten ja kaikkien sidosryhmien osallistuminen ja sitoutuminen on ratkaisevan tärkeää Euroopan vihreän kehityksen ohjelman onnistumisen kannalta. Komissio on sitoutunut Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa¹ harkitsemaan ”Århusin asetuksen tarkistamista siten, että parannetaan ympäristöön vaikuttavien päätösten laillisuudesta huolissaan olevien kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia hallinnolliseen ja oikeudelliseen muutoksenhakumenettelyyn EU:n tasolla”. Lisäksi komissio aikoo ”ryhtyä toimiin parantaakseen näiden kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen oikeussuojan saatavuutta kansallisissa tuomioistuimissa kaikissa jäsenvaltioissa”.
- 2 Jotta Euroopan vihreän kehityksen ohjelma voi onnistua ja saada aikaan pysyviä tuloksia, EU:n olisi toimittava yhdessä kansalaisten ja sidosryhmien kanssa. Kansalaiset ovat ja heidän tulisi jatkossakin olla vihreän siirtymän liikkeellepaneva voima, ja heillä pitäisi olla keinoja osallistua aktiivisemmin uusien politiikkojen kehittämiseen ja täytäntöönpanoon. Luottamuksen lisäämiseksi sekä kansallisiin että EU:n hallintoihin on myös tärkeää, että käytössä on asianmukainen keskinäinen valvontajärjestelmä, jonka avulla voidaan varmistaa, että toimet ja päätökset ovat ympäristölainsäädännön mukaisia. Ympäristöasioita koskevan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden noudattamisen varmistaminen sekä Euroopan unionin tuomioistuimessa että unionin tuomioistuinten asemassa olevissa kansallisissa tuomioistuimissa on tärkeä toimenpide Euroopan vihreän kehityksen ohjelman mukaisen siirtymän tukemiseksi ja vahvistamaan kansalaisyhteiskunnan roolia demokraattisen toimintaympäristön vartijana.
- 3 Tämä tiedonanto liittyy komission ehdotukseen, joka koskee asetuksen (EY) N:o 1367/2006 (Århusin asetus) muuttamista hallintotoimien sisäisen uudelleentarkastelun parantamiseksi ((COM) 2020 ...)². Lainsäätäjien hyväksyttyä ehdotuksen sillä parannetaan Århusin yleissopimuksen³, jäljempänä ’yleissopimus’, täytäntöönpanoa tavalla, joka on unionin oikeusjärjestyksen perusperiaatteiden ja sen tuomioistuimessa tapahtuvia

¹ COM(2019) 640.

² [Viittaus lainsäädäntöehdotukseen Århusin asetuksen eli 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 1367/2006 muuttamisesta (EUVL L 264, 25.9.2006, s.13–19).]

³ Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission (UNECE) yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa.

uudelleentarkastelumenettelyitä koskevan järjestelmän mukainen.⁴ Ehdotuksessa lisätään ympäristöalan kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia saattaa EU:n toimielinten ja elinten toimet ja laiminlyönnit tuomioistuimen tutkittavaksi yleissopimuksen mukaisesti.

- 4 Lainsäädäntöehdotuksen tavoitteena on vahvistaa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevaa EU:n järjestelmää. Tämä järjestelmäkokonaisuus antaa jokaiselle hakijalle mahdollisuuden käyttää tehokasta muutoksenhakumekanismia yleissopimuksen vaatimusten mukaisesti.
- 5 Tämän tiedonannon tavoitteena on tuoda esille jäsenvaltioiden keskeinen rooli osana laajempaa EU:n järjestelmää. Jäsenvaltioiden on tarjottava mahdollisuus muutoksenhakuun ja vireillepanoon ympäristöasioissa, joita säännellään EU:n lainsäädännön nojalla annetuilla säädöksillä, sekä helpotettava tätä, mikä pitää sisällään myös kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet, jotka liittyvät muihin kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyihin EU:n säädöksiin. Mahdollisuus muutoksenhakuun ja vireillepanoon tarkoittaa muun muassa asiavaltuuden antamista sellaisille kansalaisjärjestöille ja luonnollisille henkilöille, joita ympäristölainsäädännön rikkominen⁵ suoraan koskee, myös rajatylittävissä tapauksissa. Valitettavasti puutteita kuitenkin esiintyy käytännössä. Komissio julkaisi vuonna 2019 ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arvioinnin⁶, jossa yksilöitiin useita järjestelmällisiä puutteita, jotka liittyvät ympäristöasioita koskevan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden toteutumiseen käytännössä kansallisissa oikeusjärjestelmissä. Siinä korostettiin erityisenä kysymyksenä kansalaisjärjestöjen kohtaamia ongelmia asiavaltuuden saamisessa muutoksen hakemiseksi oikeusteitse EU:hun liittyvissä ympäristöasioissa sekä menettelyyn liittyviä esteitä, kuten kohtuuttoman korkeita kustannuksia.
- 6 **Komissio kehottaa jäsenvaltioita tehostamaan sovellettavien EU:n säädösten täytäntöönpanoa** ympäristöasioita koskevan EU:n muutoksenhaku- ja vireillepanojärjestelmän parantamiseksi yleissopimuksen – jonka tosiasiallisia sopimuspuolia jäsenvaltiot ovat – mukaisesti. Yhtä tärkeää on, että oikeuslaitokseen ja oikeuskäytäntöön sovellettavissa jäsenvaltioiden säännöissä pannaan kaikilta osin täytäntöön unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa käsitellään muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa. Kansallisessa lainsäädännössä ei myöskään pitäisi luoda esteitä tämän oikeuden toteutumiselle esimerkiksi siten, että kansalaisjärjestöille ei anneta yleissopimuksessa vaadittua asiavaltuutta. Jotta varmistetaan oikeusvarmuus kaikissa jäsenvaltioissa, kansallisen lainsäädännön on täytettävä yleissopimuksen, EU:n lainsäädännön ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön vaatimukset. Kansallisten tuomioistuinten olisi myös huomioitava EU:n lainsäädännöstä johtuvat kansallisissa oikeusjärjestyksissä vahvistetut vaatimukset soveltaessaan ja pannessaan täytäntöön sovellettavia sääntöjä.

⁴ Euroopan unionin vuonna 2017 Budvassa Montenegrossa järjestetyssä Århusin yleissopimuksen sopimuspuolten kokouksessa antama julistus (Budvan julistus).

⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 3.10.2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland ym.*, C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824, 31–34 kohta.

⁶ Ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointi 2019: Eurooppa suojelee kansalaisiaan ja parantaa heidän elämänlaatuaan (COM(2019) 149).

II. YMPÄRISTÖASIOITA KOSKEVAN MUUTOKSENHAKU- JA VIREILLEPANO-OIKEUDEN MERKITYS EU:SSA

- 7 Tehokkaiden oikeussuojakeinojen saatavuus ja mahdollisuus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on EU:n oikeusjärjestykseen kuuluva perusoikeus⁷. Tehokkailla oikeusjärjestelmillä on olennaisen tärkeä tehtävä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimus) 2 artiklassa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa⁸, EU:n lainsäädännön tehokkaan soveltamisen varmistamisessa ja kansalaisten luottamuksen lisäämisessä julkishallintoihin.
- 8 Tämä ilmenee myös SEU-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdasta, jossa jäsenvaltioita vaaditaan tarjoamaan riittävät oikeussuojakeinot tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, sekä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joka koskee muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ympäristöasioissa lisää osaltaan oikeusvarmuutta, ja sillä on merkitystä myös EU:n perusoikeuskirjan 41⁹ ja 47¹⁰ artiklan yhteydessä.
- 9 Luonnollisilla henkilöillä ja kansalaisjärjestöillä on ratkaiseva rooli EU:n lainsäädännön mahdollisten rikkomusten tunnistamisessa – ne tekevät valituksia viranomaisille ja vievät tapauksia tuomioistuimiin. Kun luonnollinen henkilö tai kansalaisjärjestö saattaa tapauksen tuomioistuimen ulkopuolisen hallinnollisen elimen tutkittavaksi, menettelyä kutsutaan hallinnolliseksi uudelleentarkasteluksi; jos on kyse muutoksenhausta tuomioistuimessa, menettelyä kutsutaan tuomioistuimen uudelleentarkasteluksi.¹¹
- 10 EU:n hallinnollisesta ja oikeudellisesta muutoksenhakujärjestelmästä koostuvaan kokonaisuuteen kuuluu sekä Århusin asetuksen mukainen sisäinen uudelleentarkastelumekanismi että mahdollisuus kääntyä unionin tuomioistuimen puoleen, ja lisäksi järjestelmä nojaa kansallisiin tuomioistuimiin. Erityisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 267 artiklassa annetaan kaikille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, jotka ovat osallisina kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa tapauksessa, mahdollisuus pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua EU:n toimielinten antamien säädösten pätevydestä. EU:n ja jäsenvaltioiden muutoksenhakujärjestelmien muodostama kokonaisuus on olennaisen tärkeä sen varmistamiseksi, että muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ympäristöasioissa toteutuu tehokkaasti EU:ssa.

III. EU YLEISSOPIMUKSEN SOPIMUSPUOLENA

- 11 EU:sta tuli virallisesti yleissopimuksen sopimuspuoli vuonna 2005. Lisäksi 27 jäsenvaltiota ovat yleissopimuksen itsenäisiä sopimuspuolia, joista kullakin on

7 Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391–407) 47 artikla.

8 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa – Tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet (COM/2019/163).

9 Oikeus hyvään hallintoon.

10 Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen.

11 Yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdassa käytetyn terminologian mukaisesti.

oma sekä jaettu toimivalta, vastuu ja velvollisuus varmistaa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden toteutuminen ympäristöasioissa yleissopimuksen 1 artiklan mukaisesti.¹² Näin ollen tämä EU:n erityispiirre eli se, että toimivaltaa käyttävät EU sekä sen jäsenvaltiot, koskee myös yleissopimuksen noudattamisvelvollisuutta. Yleissopimuksen ratifioinnista johtuvien velvoitteiden erityisrajoitukset ja luonne on tärkeää muistaa seuraavissa kappaleissa.

- 12 Yleissopimuksen säännösten mukaan EU on alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestö. Yleissopimuksen 19 artiklan 5 kohdan mukaan EU:n oli ilmoitettava ratifioimiskirjansa yhteydessä yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia asioita koskevan toimivaltansa laajuus.
- 13 Tämän vaatimuksen mukaisesti EU ilmoitti, että EU:n toimielimet soveltavat yleissopimusta asiakirjojen saatavuutta koskevien tämänhetkisten ja tulevien sääntöjensä sekä muiden yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien, asiaa koskevien EU:n säännösten mukaisesti. Merkittävää oli ennen kaikkea ilmoituksen jatko: EU ”on vastuussa niiden yleissopimuksesta johtuvien velvoitteiden noudattamisesta, jotka kuuluvat voimassa olevan yhteisön lainsäädännön soveltamisalaan” ja EU:n ”toimivallan käyttäminen on luonteeltaan jatkuvasti kehittyvää”.
- 14 Näin ollen EU:n toimielimet ja elimet soveltavat yleissopimusta sovellettavien EU:n sääntöjen mukaisesti. Yleissopimuksen täytäntöönpanossa on otettava huomioon EU:n oikeusjärjestyksen erityispiirteet. Tämän on vahvistanut myös unionin tuomioistuin, joka on todennut, että yleissopimus ”on selvästi laadittu ottaen huomioon kansalliset oikeusjärjestykset eikä sellaisten alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestöjen kuten unioni oikeudellisia erityispiirteitä”.¹³
- 15 Asian saattaminen hallinnolliseen tai tuomioistuimen uudelleentarkasteluun tapahtuu EU:ssa monitasoisen järjestelmän puitteissa. Kuten unionin tuomioistuin on myös todennut, hallinnolliset ja tuomioistuinmenettelyt, jotka koskevat muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristölainsäädäntöasioissa, kuuluvat unionin oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa ”olennaisilta osin” jäsenvaltioiden oikeuden piiriin.¹⁴ Luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat kansallisessa lainsäädännössä määritellyin edellytyksin pyytää kansallista tuomioistuinta kääntymään unionin tuomioistuimen puoleen EU:n säädösten pätevyuden tarkistamiseksi SEUT-sopimuksen 267 artiklan mukaisesti.
- 16 Lisäksi SEUT-sopimuksen 263 artiklan 4 kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa suoraan unionin tuomioistuimessa (yleisessä

12 ”Edistääkseen nykyiseen sukupolveen ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä, kukin sopimuspuoli takaa yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti.”

13 Unionin tuomioistuimen tuomio 16.7.2015, *ClientEarth v. komissio*, C-612/13 P, ECLI:EU:C:2015:486, 40 ja 41 kohta.

14 Unionin tuomioistuimen tuomio 13.1.2015, *neuvosto ym. v. Vereniging Milieudefensie ja Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, yhdistetyt asiat C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, 60 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 13.1.2015, *neuvosto ja komissio v. Stichting Natuur en Milieu ja Pesticide Action Network Europe*, yhdistetyt asiat C-404/12 P ja C-405/12 P, EU:C:2015:5, 52 kohta.

tuomioistuimessa) kanteen i) hänelle osoitetusta säädöksestä, ii) säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, tai iii) sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

- 17 Hyväksymällä Århusin asetuksen EU täydensi EU:n tasolla käytössä olevaa uudelleentarkastelujärjestelmää sekä hallinnollisen että tuomioistuimen uudelleentarkastelun osalta. Tämän tuloksena ympäristönsuojelun alalla toimivat kansalaisjärjestöt voivat saattaa EU:n toimielinten ja elinten hyväksymät, yksittäistapauksia koskevat muut kuin lainsäädännölliset hallintotoimet hallinnolliseen uudelleentarkasteluun.¹⁵ Unioni päätti kuitenkin olla käyttämättä ratifioinnin yhteydessä ilmoittamaansa toimivaltaa eikä antanut unionin tasolla erillisiä säännöksiä luonnollisten henkilöiden hakemasta hallinnollisesta uudelleentarkastelusta EU:n toimielimiin ja elimiin sovellettavan Århusin asetuksen nojalla.
- 18 Århusin yleissopimuksen valvontakomitealle toimitetun kantelun seurauksena komitea totesi, että EU ei tällä hetkellä noudata kaikilta osin yleissopimuksen vaatimusten mukaisia velvoitteitaan, jotka koskevat muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa.¹⁶ Edellä¹⁷ mainitulla lainsäädäntöehdotuksella pyritään korjaamaan tilanne muuttamalla Århusin asetusta ja laajentamalla tätä oikeutta kansalaisjärjestöjen osalta. Tällä tiedonannolla täydennetään EU:n tason toimia nostamalla esille tarvittavat kansalliset parannukset.

IV. EU:N LAINSÄÄDÄNNÖN MUKAISET JÄSENVALTIOIDEN VELVOITTEET

- 19 Jos kansallisten viranomaisten toimet ovat olleet riittämättömiä tai virheellisiä ympäristöä suojelevien aineellisten sääntöjen noudattamisen osalta, luonnollisten henkilöiden ja kansalaisjärjestöjen on voitava turvautua niiden osalta sovellettaviin menettelysääntöihin. Ympäristön suojelemiseksi sekä kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi EU on antanut useita alakohtaisia ympäristödirektiivejä¹⁸, joihin sisältyy säännöksiä muutoksenhausta ja vireillepanosta kansallisissa tuomioistuimissa. Näiden direktiivien täytäntöönpano antaa kansalaisille, myös kansalaisjärjestöille, mahdollisuuden käyttää oikeuttaan saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi näillä erityisaloilla. Vakiintuneen käytännön mukaan velvollisuus varmistaa

15 Asetuksella (...) muutettuna tämä koskee myös yleisesti sovellettavia hallintotoimia.

16 Kuten selostetaan komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa SWD(2019) 378 final – kertomus Århusin yleissopimuksen täytäntöönpanosta Euroopan unionissa ympäristöasioita koskevan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta.

17 3 kohta.

18 Esimerkiksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13 päivänä joulukuuta 2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU (EUVL L 26, 28.1.2012, s. 1–21), ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta 21 päivänä huhtikuuta 2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY (EUVL L 143, 30.4.2004, s. 56–75), teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24 päivänä marraskuuta 2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU (EUVL L 334, 17.12.2010, s. 17–119), vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta sekä neuvoston direktiivin 96/82/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 4 päivänä heinäkuuta 2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/18/EU (EUVL L 197, 24.7.2012, s. 1–37) ja ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28 päivänä tammikuuta 2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY (EUVL L 41, 14.2.2003, s. 26–32).

tehokas oikeussuoja ympäristöasioissa ulottuu kansallisiin tuomioistuimiin.¹⁹ Tämä velvollisuus koskee EU:n ympäristölainsäädännöstä johtuvia oikeuksia ja mahdollisuutta viitata EU:n lainsäädännössä määriteltyihin velvoitteisiin.²⁰

- 20 Näiden oikeuksien tehokkaan oikeussuojan varmistamiseksi jäsenvaltioiden velvollisuudet varmistaa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden toteutuminen kansallisissa tuomioistuimissa eivät rajoitu edellä mainituissa unionin johdetun oikeuden säädöksissä säädettyihin velvoitteisiin.²¹
- 21 **Ensinnäkin** SEU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden tehtävänä on toteuttaa kaikki asianmukaiset toimet, myös tehokkaan oikeussuojan osalta, sen varmistamiseksi, että EU:n lainsäädännössä vaaditut toimenpiteet hyväksytään ja että yksilöiden EU:n lainsäädännöstä johtuvia oikeuksia suojellaan riittävästi.²² Lisäksi SEU-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus säätää ”tarvittavista muutoksenhakekeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla”. Sen vuoksi oikeussuojan saatavuus kansallisissa tuomioistuimissa on välttämätöntä EU:n oikeussuojajärjestelmän moitteettoman toiminnan kannalta.
- 22 Tässä mielessä jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten välityksellä tarjottavat kansalliset muutoksenhakumekanismit ovat olennainen osa EU:n oikeussuojajärjestelmää. Kansalliset tuomioistuimet ovat myös unionin tuomioistuijia, ja ne ovat sidoksissa Euroopan unionin tuomioistuimeen SEUT-sopimuksen 267 artiklan nojalla perustetun ennakkoratkaisupyyntöjärjestelmän puitteissa. **Tämä yhteistyö kattaa EU:n lainsäädännön tulkinnan ja EU:n toimielinten säädösten pätevyyden tutkimisen.** Sekä luonnollisilla henkilöillä että kansalaisjärjestöillä olisi oltava mahdollisuus kääntyä tuomioistuimen puoleen kansallisten menettelysääntöjen perusteella.
- 23 **Toiseksi** yleissopimusta, joka on erottamaton osa EU:n oikeusjärjestystä ja joka sitoo EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita SEUT-sopimuksen 216 artiklan 2 kohdan nojalla, sovelletaan myös ympäristönsuojelua koskevaan EU:n lainsäädäntöön. Koska unionin oikeudessa ei ole annettu muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevia sääntöjä, ”kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden – – perusteella olevat oikeudet, ja niiden velvollisuutena on taata jokaisessa tapauksessa näiden oikeuksien tehokas suoja”.²³ Yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa, yhdessä luettuina, asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus varmistaa unionin oikeudessa annettujen oikeuksien tehokas oikeussuoja, erityisesti ympäristöoikeuden säännösten osalta.²⁴

19 Unionin tuomioistuimen presidentin määräys 28.11.2013, *ClientEarth*, C-404/13, ECLI:EU:C:2014:2382, 52 kohta.

20 Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 25.7.2008, *Janecek*, C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447, 37 kohta.

21 Ks. alaviite 17.

22 Unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114, 38 kohta.

23 Unionin tuomioistuimen tuomio 8.3.2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125, 47 ja 48 kohta.

24 Unionin tuomioistuimen tuomio 20.12.2017, *Protect*, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987, 45 kohta ja unionin tuomioistuimen tuomio 8.11.2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838, 50 ja 73 kohta.

- 24 Unionin tuomioistuin on lisännyt, että ”kansallisten tuomioistuinten on varmistaa tehokkaan oikeussuojan unionin ympäristöoikeuden piiriin kuuluvilla aloilla tulkittava – – kansallista oikeutta niin pitkälti kuin mahdollista sekä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 ja 4 kappaleessa vahvistettujen tavoitteiden että unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokasta oikeussuojaa koskevien tavoitteiden mukaisesti”.²⁵
- 25 Näin ollen SEUT-sopimuksen 267 artiklan mukaisen EU:n säädösten pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisumenettelyn tehokkuus riippuu siitä, että jäsenvaltiot antavat kansalaisjärjestöille ja luonnollisille henkilöille riittävän asiavaltuuden. Niiden velvollisuutena on varmistaa, että muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus EU:n sääntöjen soveltamisalaan kuuluvissa ympäristölainsäädäntöä koskevissa asioissa toteutuu niiden tuomioistuimissa. Tämä koskee myös tapauksia, joissa käsitellään sellaisia tiettyjä kysymyksiä, joista ei ole vielä unionin lainsäädäntöä, mutta jotka voivat kuulua unionin oikeuden soveltamisalaan, jos ne koskevat alaa, jota suurelta osin säännellään unionin oikeudessa.²⁶
- 26 Vuosien mittaan kehittyneessä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on selvennetty, että jäsenvaltioiden on taattava mahdollisuus muutoksenhakuun ja vireillepanoon EU:n sääntöjen soveltamisalaan kuuluvissa ympäristöasioissa, mukaan lukien päätökset, toimet ja laiminlyönnit²⁷ useilla ympäristöpolitiikan aloilla, kuten vettä²⁸, luontoa²⁹ ja ilmanlaatua³⁰ koskevilla politiikanaloilla.
- 27 Komissio antoi vuonna 2017 tiedonannon³¹ muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, jäljempänä ’tiedonanto’, tarkastellakseen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuvia käytännön vaikutuksia ja auttaakseen jäsenvaltioiden viranomaisia ja ammattilaisia ymmärtämään näiden vaikutusten merkityksen EU:n ympäristölainsäädännössä säännellyillä aloilla. Tiedonannossa esitetään muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa sääntelevät normit, jotka koskevat menettelyllisiä takeita sekä kansalaisjärjestöjen ja luonnollisten henkilöiden asiavaltuutta. Siinä myös selvennettiin vaatimusta, jonka mukaan on vältettävä kalliita tai pitkiä menettelyjä, sekä sitä, että jäsenvaltioiden on asetettava kaikki muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuteen liittyvät tiedot julkisesti saataville unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Jäsenvaltioiden olisi seurattava tiedonannossa tiivistetysti esitettyä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kehitystä ja toteutettava tarvittavat toimenpiteet muutosten täytäntöönpanemiseksi³².

25 Unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114, 39 kohta.

26 Unionin tuomioistuimen tuomio 8.3.2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125, 40 kohta.

27 Yleissopimuksen 6, 7, 8 ja 9 artikla ovat merkityksellisiä tässä tarkoitettujen päätösten, toimien ja laiminlyöntien kannalta.

28 Neuvoston direktiivi 91/676/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta (EYVL L 375, 31.12.1991, s. 1–8).

29 Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7–50).

30 Esimerkiksi ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21 päivänä toukokuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY (EUVL L 152, 11.6.2008, s. 1–44) 23 artikla.

31 2017/2616, EUVL C 275, 18.8.2017, s. 1–39.

32 Ks. erityisesti tiedonanto (ja asiaa koskevat päivitykset) komission verkkosivustolla osoitteessa <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>

V. JATKOTOIMET: KESKEISET TOIMINTA-ALUEET

- 28 Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa koskevassa tiedonannossa todettiin, että ”komission ja jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että politiikat ja lainsäädäntö pannaan täytäntöön ja ne todella tuottavat tuloksia”. Komissio on täysin sitoutunut tekemään yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa parantaakseen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden toteutumista ympäristöasioissa kansallisella tasolla.
- 29 Jotta hyväksytyt EU:n säännöt toimitivat ympäristönsuojelun kannalta parhaalla mahdollisella tavalla, jäsenvaltioiden on pantava ne tehokkaasti täytäntöön. On myös tärkeää varmistaa, että kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen mahdollisuutta kääntyä Euroopan unionin tuomioistuimen puoleen SEUT-sopimuksen 267 artiklan mukaisesti ei rajoiteta aiheettomasti. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden toteutumista haittaavien esteiden poistaminen pitää sisällään myös muita etuja: se lisää oikeusvarmuutta, parantaa oikeudenhoitoa ja pienentää hallinnollista taakkaa.
- 30 Komission vuoden 2019 ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arvioinnissa todettiin³³, että monissa jäsenvaltioissa olisi toteuttava lisätoimia sen varmistamiseksi, että ympäristöalan kansalaisjärjestöillä on asiavaltuus hakea oikeusteitse muutosta EU:hun liittyvissä ympäristöasioita koskevissa asioissa. Lisäksi siinä todettiin, että ympäristöasian kantajien ei pitäisi joutua kohtaamaan menettelyyn liittyviä kansallisia esteitä, joita ovat esimerkiksi kohtuuttoman korkeat kustannukset (joissain tapauksissa satoja tuhansia euroja).³⁴
- 31 Kun otetaan huomioon tämän tiedonannon IV osassa esitetyt jäsenvaltioiden velvoitteet ja komission havainnot³⁵ tilanteesta jäsenvaltioissa, ensisijaisia toimia tarvitaan jäljempänä luetellulla neljällä alalla.
- 32 Komission strategisen tiedonannon ”EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla”³⁶ mukaisesti **jäsenvaltioiden ensimmäisenä painopistealueena on varmistaa EU:n johdetun oikeuden asianmukainen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä.** Tämä koskee EU:n ympäristölainsäädäntöä, johon sisältyy muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevia säännöksiä.³⁷ Jäsenvaltioilla on SEUT-sopimuksen 291 artiklan 1 kohdan mukaisesti velvollisuus saattaa nämä direktiivit asianmukaisesti ja kaikilta osin osaksi kansallista lainsäädäntöä niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi.
- 33 **Toisena painopistealueena lainsäätäjien olisi sisällytettävä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevat säännökset komission tekemiin lainsäädäntöehdotuksiin, jotka koskevat uutta tai tarkistettua**

33 Edellä mainittu ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointi 2019.

34 Edellä mainittu ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointi 2019. Tutkimuksen ”Development of an assessment framework on environmental governance in the EU Member States - No 07.0203/2017/764990/SER/ENV.E.4 - Final report” (EU:n jäsenvaltioiden ympäristöhallinnon arviointikehyksen kehittäminen, loppukertomus) tulokset.

35 Ks. 30 kohta.

36 Komission tiedonanto – EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla, C(2016) 8600, (EUVL C 18, 19.1.2017, s. 10–20).

37 Ks. alaviite 16.

ympäristöalaan liittyvää EU:n lainsäädäntöä.³⁸ Tämä edellyttää, että Euroopan parlamentti ja neuvosto tukevat aktiivisesti tällaisia komission ehdotuksia. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevien säännösten laadinnassa on huomioitava tiedonannossa tiivistetysti esitetty unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Neuvosto on viime vuosina ollut haluton hyväksymään tällaisia säännöksiä³⁹ poiketen näin aiemmasta lähestymistavastaan, jonka mukaisesti se on hyväksynyt edellä mainitut direktiivit.

- 34 Komissio kuitenkin katsoo, että tätä asiaa koskevat selkeät säännökset EU:n ympäristölainsäädännössä edistävät oikeusvarmuutta ja ovat myös välttämätön perusta velvollisuudelle tarjota tehokas oikeussuoja EU:n lainsäädännössä vahvistetuille oikeuksille. Siksi komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa omaksuma tämän lähestymistavanpohtiessaan tulevia lainsäädäntöehdotuksia.
- 35 Komissio myös varmistaa säännöllisten arviointien avulla, että sekundaarilainsäädäntö on tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi tarkastellessaan uudelleen EU:n toimenpiteitä teollisuuslaitosten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen suhteen Euroopan vihreän kehityksen ohjelman mukaisesti komissio aikoo osana tätä uudelleentarkastelua⁴⁰ arvioida säännöksiä, jotka vaikuttavat asianomaisten osapuolten oikeuksiin, kuten julkista osallistumista koskevaan oikeuteen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuteen.
- 36 **Kolmantena painopisteenä jäsenvaltioiden olisi tarkasteltava uudelleen myös sellaisia oman kansallisen lainsäädäntönsä säännöksiä**, joissa ei ole kyse edellä 32 kohdassa tarkoitettujen direktiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämä koskee kansallisia säännöksiä⁴¹, jotka muodostavat esteitä ympäristönsuojelun alalla toimiville kansalaisjärjestöille tai henkilöille, joita viranomaisten toimista tai laiminlyönneistä johtuva ympäristölainsäädännön rikkominen suoraan koskee. Onkin välttämätöntä tarkistaa tällaiset kansalliset säännökset, jotta voidaan poistaa kaikki muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden toteutumisen mahdolliset esteet, kuten asiavaltuuden rajoittaminen tai suhteettomat kustannukset, ja siten varmistaa, että ympäristöasioita koskeva muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus toteutuu EU:ssa täysin.
- 37 **Neljäs painopiste koskee kansallisten tuomioistuinten velvollisuutta taata luonnollisten henkilöiden ja kansalaisjärjestöjen oikeus tehokkaihin EU:n lainsäädännön mukaisiin oikeussuojakeinoihin.** Kansallisten tuomioistuinten rooli unionin tuomioistuimina⁴² on yksi EU:n tehokkaan oikeussuojajärjestelmän asianmukaisen toiminnan kulmakivistä. Kansallisten tuomioistuinten on tarvittaessa syrjäytettävä sellaiset säännökset, jotka ovat yhteensopimattomia

38 Tiedonannossa vahvistettujen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevien normien perusteella.

39 Ehdotus direktiiviksi ihmisten käyttöön tarkoitettun veden laadusta (uudelleenlaadittu) (COM/2017/0753).

40 Tämä uudelleentarkastelu kattaa teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU.

41 Erityisesti vettä, luontoa ja ilmanlaatua koskevat säännökset.

42 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 10.7.1990, *Tetra Pak Rausing SA v. komissio*, T-51/89, ECLI:EU:T:1990:41, 42 kohta sekä unionin tuomioistuimen lausunto 1/09 (täysistunto) 8.3.2011, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 11 kohdan nojalla annettu lausunto, *Yhdistetyn patenttioikeudenkäyntijärjestelmän perustaminen*, ECLI:EU:C:2011:123, 80 kohta.

EU:n lainsäädännön kanssa, vaikka ne olisivat osa säädöstä tai määräystä.⁴³ Tämän olisi koskettava muun muassa asiavaltuuden aiheetonta rajoittamista⁴⁴, jotta varmistetaan EU:n sääntöjen täysi tehokkuus⁴⁵. Jäsenvaltioiden ylimmillä tuomioistuimilla on tässä yhteydessä merkittävä rooli, kun otetaan huomioon niiden asema kansallisissa oikeuslaitoksissa sekä niiden oikeuskäytännön vaikutus alempiin tuomioistuimiin. Tämän roolin tehokas hoitaminen on välttämätön edellytys EU:n yleisen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden moitteettomalle toiminnalle ympäristöasioissa.

- 38 Ensimmäinen, kolmas ja neljäs painopiste (32, 36 ja 37 kohta) ohjaavat komission toimintaa perussopimusten valvojana sen käsitellessä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden aiheetonta rajoittamista EU:n lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvissa ympäristöasioissa. Tähän sisältyy valta käynnistää rikkomusmenettelyjä.
- 39 Edellä 33, 34 ja 35 kohdassa kuvailtuun toiseen painopistealueeseen kuuluvilla EU:n lainsäädäntötoimilla on myös tärkeä rooli, sillä niillä tuetaan jäsenvaltioita normeja⁴⁶ vastaavien kansallisten muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevien sääntöjen määrittämisessä. Edellä 37 kohdassa tarkoitettujen kansallisten tuomioistuinten osalta komissio aikoo seurata tiiviisti, miten kansalliset tuomioistuimet, mukaan lukien ylimmät tuomioistuimet, varmistavat omissa oikeusjärjestyksissään tehokkaan oikeussuojan ympäristöasioissa, ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin.
- 40 Komissio tukee jäsenvaltioita kaikkiin edellä mainittuihin neljään painopistealueeseen liittyvissä toimissa, ja pyrkii aktiiviseen yhteistyöhön kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten kanssa, jotta sovellettava EU:n ympäristölainsäädäntö pannaan kaikilta osin täytäntöön. Komissio aikoo toteuttaa kansalaisyhteiskunnan kanssa lisää valmiuksien kehittämiseen tähtäviä aloitteita, koulutushankkeita ja tiedonvaihtoon liittyviä aloitteita julkishallinnoille ja kansalaisjärjestöille⁴⁷. Oikeuslaitoksen kanssa tehdään yhteistyötä⁴⁸ muun muassa Euroopan juridisen koulutusverkoston⁴⁹ (EJTN), ympäristöoikeuteen erikoistuneiden tuomarien eurooppalaisen foorumin⁵⁰ ja Euroopan hallintotuomareiden järjestön⁵¹ kanssa.
- 41 Lisäksi on tärkeää mainita, että komissio seuraa edelleen EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa ympäristöasioita koskevan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta. Tätä varten se tarjoaa tietoa verkossa Euroopan

43 Unionin tuomioistuimen tuomio 18.10.2011, *Boxus*, yhdistetyt asiat C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, ECLI:EU:C:2011:667 sekä unionin tuomioistuimen tuomio 16.2.2012, *Solvay ym.*, C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82.

44 Unionin tuomioistuimen tuomio 8.3.2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125 sekä unionin tuomioistuimen tuomio 3.10.2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland ym.*, C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824.

45 Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.3.1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato v. Simmenthal*, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49, 22 kohta sekä unionin tuomioistuimen tuomio 20.12.2017, *Protect*, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987.

46 Ks. tiedonannon säännökset.

47 ClientEarth-järjestön käynnistämä Life-ohjelmaan kuuluva hanke ”Access to Justice for a greener Europe”.

48 Ympäristöasioiden pääosasto käynnisti vuonna 2008 tuomareiden kanssa tehtävää yhteistyötä koskevan ohjelman.

49 www.ejtn.eu/en/

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

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

oikeusportaalissa⁵² ja seuraa täytäntöönpanoa säännöllisesti osana ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointia⁵³.

52 ”Tavoitteena sähköisen oikeudenkäytön strategia Euroopalle” (KOM(2008) 329).

53 Ks. viittaus edellä olevassa 5 kohdassa.