

Asia

**Komission ehdotus asetukseksi 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; Århus asetuksen muutos**

Kokous

U/E/UTP-tunnus

### **Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Komissio julkaisi ehdotuksensa Århus-asetuksen muuttamisesta 14.10.2020. Komissio esitteli ehdotuksensa neuvoston ympäristötyöryhmässä 21.10. ja ympäristöneuvostossa 23.10. Ehdotusta käsitellään neuvoston ympäristötyöryhmässä 9.11., 10.11. ja 19.11. Puheenjohtajamaa Saksan tavoitteena on saavuttaa yleisnäkemyksensä ehdotuksesta ympäristöneuvostossa 17.12.

### **Suomen kanta**

Suomi pitää tervetulleena ja voi yleisesti tukea komission asetusehdotusta, jonka tavoitteena on parantaa Århusin yleissopimuksen täytäntöönpanoa. EU on yleissopimuksen osapuoli, joten yleissopimuksen määräykset velvoittavat unionia ja sen toimielimiä ja elimiä.

Suomi on sitoutunut Århusin yleissopimukseen ja pitää tiedonsaanti-, osallistumis- sekä -muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuksia keskeisenä välineenä yleisön ympäristöoikeuksien turvaamisessa. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova komitea (Aarhus Convention Compliance Committee, ACCC) on päätöksessään todennut EU:n lainsäädännössä olevan puutteita liittyen yleisön, ml. ympäristöjärjestöjen mahdollisuuteen saada EU:n toimielinten ja elinten ympäristöä koskevat toimet sisäiseen hallinnolliseen uudelleentarkasteluun ja EU:n tuomioistuimen arvioitaviksi. Suomi pitää yleissopimuksen uskottavuuden ja toiminnan kannalta tärkeänä, että ACCC:n päätöksiä kunnioitetaan, ja että EU muiden osapuolten tavoin pyrkii panemaan täytäntöön sopimuksen velvoitteet täysimääräisesti.

Suomi yhtyy komission näkemykseen siitä, että ympäristöjärjestöjen kannalta tärkein asetukseen tehtävä muutos on hallinnollisen uudelleentarkastelun laajentaminen myös toimielinten ja elinten yleisesti sovellettaviin toimiin, kun nykyään oikeus kohdistuu vain yksittäistapauksia koskeviin toimiin. Suomi pitää ympäristölainsäädäntöä koskevien viittausten yhdenmukaistamista yleissopimuksen vaatimusten kanssa tärkeänä, koska

asetuksen nykyisten viittausten ristiriita yleissopimuksen kanssa on ilmeinen. Suomi tukee myös hallinnollista uudelleentarkastelua koskevien pyyntöjen ja vastausten määräaikojen pidennystä. Komission selvityksen mukaan menettelyn määräajat on koettu liian lyhyiksi, erityisesti EU:n toimielimissä ja elimissä.

Mikäli ehdotuksen jatkokäsittelyssä, mukaan lukien ACCC:n kanssa lähiviikkoina käytävät keskustelu ja mahdollinen neuvoston oikeuspalvelun lausunto, kuitenkin käy ilmi, että asetukseen ehdotetut muutokset eivät olisi riittäviä saattamaan EU:n lainsäädäntö yleissopimuksen mukaiseksi, Suomi pitää tärkeänä eri vaihtoehtojen selvittämistä ja on valmis harkitsemaan ehdotuksen laajentamista koskemaan myös muita ACCC:n esiin nostamia puutteita. Suomi ei voi kuitenkaan hyväksyä muutoksia, joiden yhteensopivuus EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen kanssa herättää perusteltuja epäilyksiä tai jotka edellyttäisivät sen muutosta.

Suomi tukee puheenjohtajan pyrkimystä käsitellä ehdotus aikataulussa, joka mahdollistaisi yleisnäkemyksen saavuttamisen joulukuun ympäristöneuvostossa. Suomi pitäisi konkreettisten edistysaskeleiden näyttämisen syksyllä 2021 pidettävässä yleissopimuksen osapuolikokouksessa hyvänä osoituksena EU:n sitoutumisesta yleissopimuksen noudattamiseen. Tärkeämpää on kuitenkin ehdotuksen perusteellinen käsittely ja eri ratkaisuvaihtoehtojen harkittu punninta.

Suomi pitää ehdotuksen oikeusperustaa (SEUT 192.1 artikla; ympäristö) asianmukaisena.

## **Pääasiallinen sisältö**

Århusissa 25.6.1998 tehty tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen tavoitteena on edistää yleisön osallistumisoikeutta ympäristöasioissa. EU:sta tuli yleissopimuksen osapuoli vuonna 2005.

Yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdassa todetaan, että ”kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on [...] mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuimenmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa”. EU:n yhteydessä kansallisella lainsäädännöllä tarkoitetaan EU:n lainsäädäntöä ja valtiosta riippumattomien järjestöjen katsotaan kuuluvan yleisöön.

Valtiosta riippumaton ympäristöjärjestö ClientEarth (et al.) teki vuonna 2008 ACCC:lle ilmoituksen EU:n Århusin yleissopimuksen vastaisesta menettelystä, liittyen yleisön, ml. ympäristöjärjestöjen mahdollisuuteen saada EU:n toimielinten ja elinten ympäristöä koskevat toimet sisäiseen uudelleentarkasteluun ja EU:n tuomioistuimen arvioitaviksi.

EU:n lainsäädännössä nyt kysymyksessä oleva hallinnollisen uudelleentarkastelun mekanismi sisältyy asetukseen (EY) N:o 1367/2006, (Århus-asetus tai asetukset). ACCC totesi vuonna 2017 asiassa ACCC/C/2008/328, että EU ei noudata kaikilta osin yleissopimuksen vaatimusten mukaisia velvoitteitaan. Erityisesti komitea katsoi, että i) asetuksen olisi katettava myös yleiset hallinnolliset toimet eikä vain yksittäistapauksia koskevia toimia, ii) kaikkia ympäristöön liittyviä hallinnollisia toimia – ei ainoastaan ympäristölainsäädännön piiriin kuuluvia – olisi voitava tutkia; iii) valtiosta riippumattomien järjestöjen lisäksi myös muilla yleisöön kuuluvilla olisi oltava mahdollisuus käyttää hallinnollista uudelleentarkastelumekanismia ja iv) uudelleentarkasteluun olisi voitava saattaa myös toimia, joilla ei ole oikeudellisesti

sitovia ja ulkoisia vaikutuksia. Asiaa käsitellään uudelleen yleissopimuksen sopimuspuolten seuraavassa kokouksessa lokakuussa 2021.

Neuvoston SEUT 241 artiklan mukaisessa päätöksessä (EU) 2018/881, 18.6.2018, pyydettiin komissiota toimittamaan tutkimus unionin vaihtoehdoista löytää ratkaisuja ACCC:n asiassa ACCC/C/2008/32 esittämiin päätelmiin 30.9.2019 mennessä, ja mikäli aiheellista tutkimuksen tulosten perusteella, toimittamaan ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Århus-asetuksen muuttamisesta 30.9.2020 mennessä.

Komission lokakuussa 2019 valmistuneessa selvityksessä todettiin, että SEUT 263(4) artiklan muutoksenhakuoikeus ei EU:n tuomioistuimen tulkintakäytännöstä johtuen käytännössä mahdollista kansalaisjärjestöille tehokasta muutoksenhakua EU:n toimielinten ja elinten hallintotoimiin ympäristöasioissa. Myöskään SEUT 267 artiklan ennakkoratkaisumenettely ei tarjoa ympäristöjärjestöille tarpeeksi tehokasta muutoksenhakukeinoja. Århus-asetus tarjoaa ympäristöjärjestöjen kannalta tehokkaimman tien toteuttaa Århusin yleissopimuksen muutoksenhakuoikeudet. Ympäristöjärjestöille on kuitenkin käytännössä ollut vaikea saada EU:n toimielinten ja elinten ympäristöä koskevia päätöksiä uudelleentarkasteluun asetuksen perusteella. Komissio sitoutui myöhemmin Euroopan vihreän kehityksen ohjelmasta 11. joulukuuta 2019 antamassaan tiedonannossa (nk. Green Deal) harkitsemaan ”Århusin asetuksen tarkistamista siten, että parannetaan ympäristöön vaikuttavien päätösten laillisuudesta huolissaan olevien kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia hallinnolliseen ja oikeudelliseen muutoksenhakumenettelyyn EU:n tasolla” sekä ryhtymään ”toimiin parantaakseen näiden kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen oikeussuojan saatavuutta kansallisissa tuomioistuimissa kaikissa jäsenvaltioissa”.

#### Ehdotetut muutokset asetukseen

Komission 14.10.2020 julkaisemalla ehdotuksella **laajennetaan ympäristöjärjestöjen nykyisiä mahdollisuuksia pyytää hallinnollista uudelleentarkastelua**. Tällä hetkellä hallinnollista uudelleentarkastelua voi pyytää ainoastaan yksittäistapauksia koskevien toimien osalta (toimet, jotka on osoitettu suoraan jollekin henkilölle tai joiden kohteena oleva henkilö voidaan yksilöidä), mutta jatkossa valtiosta riippumattomat järjestöt voivat pyytää myös yleisesti sovellettavien hallintotoimien uudelleentarkastelua. Ympäristöön vaikuttavat toimet ovat usein vaikutuksiltaan yleisiä. Tämä on sekä komission tekemien havaintojen ja ympäristöjärjestöjen mielestä tärkein rajoittava tekijä, kun ympäristöjärjestöt pyrkivät saattamaan hallintotoimia tutkittaviksi EU:n tasolla.

Mahdollisuus pyytää uudelleentarkastelua ei koske hallintotoimen niitä säännöksiä, jotka unionin lainsäädännön mukaan nimenomaisesti edellyttävät EU:n tai kansallisen tason täytäntöönpanotoimenpiteitä. Asetuksen hallinnollisen uudelleentarkastelun piiristä on suljettu pois myös lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt säädökset, sekä yhteisön toimielimen tai elimen toimenpiteet tai laiminlyönnit hallinnollisena uudelleentarkasteluelimenä muun muassa kilpailusääntelyn alalla ja rikkomusmenettelyissä. Tavallisimmat asetuksen tarkoittaman hallinnollisen toimen tyypit ovat komission päätökset täytäntöönpanosäännöistä, sekä asetusten liitteiden teknisen ja tieteellisen kehityksen vaatimat päivitykset. Tähän asti tehdyt muutoksenhakupyynnöt ovat kuitenkin keskittyneet erityisesti kasvinuojelu-, GMO-, ja kemikaalisääntelyn nojalla tehtyihin päätöksiin, kuten hyväksymis- ja markkinoillesaattamispäätöksiin. Myös komission päätökset ohjelmien ja suunnitelmien hyväksymisestä ovat johtaneet muutoksenhakupyyntöihin. Suurin osa pyynnöistä on hylätty juuri muutoksenhaun kohteena olevan toimen yleisen sovellettavuuden perusteella, joten asetusmuutoksen jälkeen ympäristöjärjestöjen asema paranisi tässä

suhteessa. Useat jäsenvaltiot ovat pyytäneet komissiota lisäselvitystä ja konkreettisia esimerkkejä toimista, jotka asetusmuutoksen myötä tulisivat ympäristöjärjestöjen uudelleentarkastelupyynnönoikeuden piiriin.

Ehdotuksella pyritään myös **muuttamaan viittauksia ympäristölainsäädäntöön**. Nykyinen soveltamisala kattaa ainoastaan ympäristölainsäädännön piiriin kuuluvat toimet. Tämä merkitsee, että arvioidessaan, voidaanko tietystä toimesta tehdä sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö, EU:n toimielimet ja elimet ovat tähän mennessä tarkastelleet ainoastaan, onko tutkittavaksi saatetun hallintotoimen tarkoituksena edistää ympäristöpolitiikan tavoitteita, sen sijaan, että ne selvittäisivät, onko se ristiriidassa ympäristölainsäädännön kanssa. Ehdotuksen myötä jatkossa voidaan tarkastella uudelleen mitä tahansa EU:n ympäristölainsäädännön kanssa ristiriidassa olevaa hallintotoimea sen poliittisista tavoitteista riippumatta.

Lisäksi ehdotuksella **pidennetään hallinnollista uudelleentarkastelua koskevien pyyntöjen ja vastausten määräaikoja** menettelyn laadun parantamiseksi. Erityisesti komission selvityksessä todettiin, että 12 viikon määräaika, jonka kuluessa EU:n toimielinten ja elinten on vastattava hallinnollista uudelleentarkastelua koskevaan pyyntöön, on osoittautunut liian lyhyeksi ja vaikeaksi noudattaa. Ympäristöjärjestöjen määräaika pyytää uudelleentarkastelua pidennetään kuudesta kahdeksaan viikkoon. EU:n toimielimen ja elimen määräaika vastata pyyntöön pidennetään 12 viikosta 16 viikkoon, ja joka tapauksessa maksimissaan 18 viikosta 22 viikkoon.

#### ACCC:n huomiot, joita muutokset asetukseen eivät kata

ACCC:n mukaan ympäristöjärjestöjen lisäksi myös muilla yleisöön kuuluvilla olisi oltava mahdollisuus käyttää hallinnollista uudelleentarkastelumekanismia. Yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohta voidaan panna täytäntöön joko hallinnollisen tai tuomioistuimessa tapahtuvan uudelleentarkastelun (tai molempien) avulla. Komissio perustelee ratkaisuaan mm. sillä, että vaikka luonnolliset henkilöt eivät voi asetuksen mukaan pyytää hallinnollista uudelleentarkastelua, ne voivat pyytää EU:n toimielinten ja elinten toimien ja laiminlyöntien uudelleentarkastelua tuomioistuimessa, jos SEUT 267 ja 263 artiklassa määritellyt edellytykset täyttyvät. Hallinnollista uudelleentarkastelua koskevan mahdollisuuden tarjoaminen luonnollisille henkilöille johtaisi tilanteeseen, joka vastaisi yleistä asiavaltuutta (*actio popularis*), jota yleissopimuksessa ei vaadita.

ACCC:n mukaan uudelleentarkasteluun olisi voitava saattaa myös toimia, joilla ei ole oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia, koska yleissopimus ei rajaa niitä soveltamisalan ulkopuolelle. Komissio perustelee ratkaisuaan mm. sillä, että tämän asetukseen sisältyvän poikkeuksen soveltamisala on johdonmukainen SEUT 263 artiklan 1 kohdan kanssa, jonka mukaan Euroopan unionin tuomioistuin tutkii ”lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyjen säädösten sekä neuvoston, komission ja Euroopan keskuspankin säädösten laillisuuden, suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta, samoin kuin Euroopan parlamentin ja Eurooppa-neuvoston sellaisten säädösten laillisuuden, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiiin osapuoliin”. Lisäksi kyseisen kohdan mukaan ”tuomioistuin valvoo myös unionin elinten ja laitosten sellaisten säädösten laillisuutta, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiiin osapuoliin”. Komission mukaan ainoastaan toimet, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia, voivat olla ”ristiriidassa” ympäristölainsäädännön kanssa.

## **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

SEUT 192 artiklan 1 kohta: Ympäristöpolitiikka, tavallinen lainsäätämisyjärjestys

## **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Euroopan parlamentin käsittelystä ei vielä ole tietoa.

## **Kansallinen valmistelu**

(EU23) Ympäristöjaoston kokous 3.11.2020.

## **Eduskuntakäsittely**

## **Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

Ehdotus on kohdistettu unionin toimielimiin ja elimiin, eikä siitä aiheudu vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1999) 18 §:n 10 kohdan mukaan Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ympäristönsuojelua.

## **Taloudelliset vaikutukset**

Ehdotuksesta ei ole arvioitu aiheutuvan suoria taloudellisia vaikutuksia jäsenvaltioille. Komissio on ilmoittanut seuraavansa lainsäädäntömuutoksen taloudellisia vaikutuksia liittyen esimerkiksi hallinnollisten uudelleentarkastelupyynnöiden lisääntymiseen.

## **Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

Ehdotukseen liittyy komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden edistäminen ympäristöasioissa EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa, COM(2020) 643 final. Tiedonannossa komissio kehottaa jäsenvaltioita tehostamaan sovellettavien EU:n säädösten täytäntöönpanoa ympäristöasioita koskevan EU:n muutoksenhaku- ja vireillepanojärjestelmän parantamiseksi Århusin yleissopimuksen mukaisesti. Tiedonanto sisältää yhteensä neljä eri painopistealuetta, joista yksi on kohdistettu EU:n lainsäädäntöelimiin ja kolme jäsenvaltioihin. EU:n toimielinten osalta Euroopan parlamenttia ja neuvostoa kehoitetaan sisällyttämään komission lainsäädäntöehdotuksiin tarvittavat muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevat säännökset. Jäsenvaltioita koskevinä painopisteinä ovat:

- 1) varmistaa EU:n ympäristölainsäädäntöön sisältyvien muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevien säännösten asianmukainen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä;
- 2) tarkastella kansallisen lainsäädännön säännöksiä, joissa ei ole kyse EU:n lainsäädäntöön sisältyvien muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevien säännösten saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä; ja

- 3) taata kansallisten tuomioistuinten velvollisuus luonnollisten henkilöiden ja kansalaisjärjestöjen oikeus tehokkaasiin EU:n lainsäädännön mukaisiin oikeussuojakeinoihin.

**Asiakirjat**

COM(2020) 642 final

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Ympäristöministeriö/Charlotta von Troil, p. 0295 250 364

**EUTORI-tunnus**

EU/2020/1511

**Liitteet**

COM(2020) 642 final

**Viite**

---

Asiasanat  
**Hoitaa**

Tiedoksi

---