



10.4.2025

Lainsäädäntöneuvos Charlotta von Troil

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Ympäristöministeriön asiantuntijalausunto asiassa EJ 1/2025 vp – E 118/2022 vp

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt ympäristöministeriön asiantuntijaa kuultavaksi asiassa E 118/2022 vp – Komission valtioneuvoston tarkistamisesta tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (Århusin yleissopimus, SopS 122/2004) mukaisiksi. Ympäristöministeriö kiittää mahdollisuutta tulla kuulluksi. Tämä asiantuntijalausunto toimitetaan kuulemisen tueksi.

Århusin yleissopimus sisältää määräyksiä, jotka voidaan ryhmitellä sen kolmen pilarin mukaisesti: ympäristöä koskevan tiedon saanti, yleisön osallistumisoikeus ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. EU on yleissopimuksen osapuoli vuodesta 2005. Yleissopimuksen noudattamista valvova komitea (*compliance committee; ACCC*) nauttii kunnioitusta vahvana ja itsenäisenä elimenä. Yleissopimuksen osapuolikokouksissa hyväksytään ACCC:n päätelmät sille tehtyihin valituksiin osapuolten sopimusrikkomuksista, ja suositetaan toimenpiteitä osapuolten ongelmien korjaamiseksi.

Euroopan unionia koskeva asia ACCC/C/2015/128 (C-128)

Vuonna 2015 kaksi ympäristöjärjestöä teki ACCC:lle valituksen siitä, että EU:n komission valtioneuvoston päätöksien osalta yleisöllä ei ole oikeutta uudelleentarkasteluun tai muutoksenhakuun, eikä EU tältä osin noudata yleissopimuksen 9(3) ja (4) artiklaa.

Yleissopimuksen 9(3) artiklan mukaan osapuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on [...] mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuimen menettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa. Yleissopimuksen 9(4) artiklan mukaan menettelyiden tulee olla riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja.

Vuonna 2019 ACCC keskeytti asian käsittelyn, koska EU:n tuomioistuimessa oli vireillä asian kannalta relevantti valitus C-594/18 P – *Itävalta v Komissio*, jossa Itävalta väitti komission valtioneuvoston päätöksen rikkovan mm. EU:n ympäristösääntöjä. EUTI hylkäsi valituksen tuomiolla syyskuussa 2020, mutta totesi mm., että valtioneuvoston, jonka tutkiminen paljastaa, että sillä rikotaan unionin oikeuden ympäristösääntöjä, ei voida todeta SEUT 107 (3) (c) artiklan nojalla sisämarkkinoille soveltuvaksi.

Tuomion jälkeen ACCC jatkoi asian C-128 käsittelyä, ja julkaisi päätöksensä vuonna 2021. ACCC:n päätöksessä tarkastellaan ensinnäkin, onko valtioneuvoston päätös yleissopimuksen tarkoittama toimi, johon soveltuu vireillepano- ja muutoksenhakuoikeus, ja toiseksi, onko yleisöllä mahdollisuus panna vireille komission valtioneuvoston päätöksen uudelleentarkastelu tai hakea siihen muutosta.



ACCC toteaa, että SEUT 108 (2) artiklan mukainen valtioneuvoston päätös on yleissopimuksen 9 (3) artiklassa tarkoitettu toimi. Edelleen ACCC toteaa, että komissio on yleissopimuksen 2(2)(d) ja 9(3) artiklassa tarkoitettu viranomainen.

Vireillepano- ja muutoksenhakuoikeutta koskevassa tarkastelussa ACCC käy läpi valtioneuvoston päätöksiä koskevan SEUT 108(2) artiklan ja asetuksen (EY) N:o 659/1999 menettelyt, nk. Århus-asetuksen (EY) N:o 1367/2006 hallinnollisen uudelleentarkastelumenettelyn, SEUT 263(4) artiklan mukaisen kumoamiskanteen, SEUT 267 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyyntömenettelyn, sekä kansalliset vireillepano- ja muutoksenhakukeinot. Komitea toteaa, että tarjolla olevat menettelyt eivät täytä yleissopimuksen vaatimuksia. Esimerkiksi Århus-asetus antaa ympäristöjärjestöille mahdollisuuden saattaa mm. komission hallinnolliset toimet uudelleentarkasteluun, mutta valtioneuvoston päätökset on suljettu pois asetuksen soveltamisalasta.

ACCC:n johtopäätös on, että EU ei noudata yleissopimuksen 9(3) ja (4) artiklaa. ACCC suosittelee, että EU poistaa valtioneuvoston päätöksiä koskevan poikkeuksen Århus-asetuksesta tai hyväksyy uutta lainsäädäntöä tilanteen korjaamiseksi. Päätös on tarkoitettu käsitellä yleissopimuksen osapuolikokouksessa marraskuussa 2025.

Komission ehdotus

Ympäristöministeriö toteaa ensinnäkin, että se on osallistunut selvitysten E 118/2022 vp ja EJ 1/2025 vp valmisteluun. Selvityksissä on kiitettävällä tavalla huomioitu ympäristöministeriön esittämät huomiot.

Kuten selvityksessä EJ 1/2025 todetaan, yleissopimuksen uskottavuuden ja toiminnan kannalta on tärkeää, että ACCC:n päätöksiä kunnioitetaan, ja että EU muiden osapuolten tavoin pyrkii panemaan täytäntöön sopimuksen velvoitteet täysimääräisesti. Komission ehdottamat muutokset valtioneuvoston menettelytapasetuksen täytäntöönpanoasetukseen sekä komission valtioneuvoston menettelyjä koskevien hyvien käytänteiden tiedonantoon vahvistaisivat valtiosta riippumattomien järjestöjen mahdollisuuksia saattaa tietyt päätökset uudelleentarkasteluun sopimuksen edellyttämällä tavalla. Komission ehdotus on yleissopimuksen näkökulmasta parannus nykytilanteeseen. Lisäksi jäsenvaltion ilmoitusvelvollisuus valtioneuvoston toimien piteiden yhteensopivuudesta unionin ympäristölainsäädännön kanssa voi johtaa siihen, että ympäristönäkökulmiin kiinnitetään enemmän huomiota myös valtioneuvoston päätösten valmistelussa.

Ympäristöministeriö yhtyy näkemykseen, että uudelleentarkastelumahdollisuuden rajaaminen vain muodolliseen tutkintamenettelyyn on ACCC:n päätelmien mukainen. Sen sijaan ympäristöministeriö on valmistelun aikana esittänyt näkemyksensä, että uudelleentarkasteluun oikeutettujen tahojen rajaaminen vain ympäristöjärjestöihin voi herättää kysymyksiä. Yleissopimuksessa "yleisöllä" tarkoitetaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ja, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä. ACCC:n aikaisemman tulkintakäytännön mukaan "yleisön" määritelmän rajaaminen vain ympäristöjärjestöihin on yleissopimuksen näkökulmasta liian kapea. Toisen ACCC:n tekemän päätöksen (C-32) johdosta Århus-asetuksen uudelleentarkastelumahdollisuutta laajennettiin vuonna 2022 ympäristöjärjestöjen lisäksi myös muille yleisöön kuuluville, jotka täyttävät asetuksen 11 artiklassa mainitut edellytykset.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ympäristöjärjestöillä on käytännössä parhaat edellytykset pyytää päätösten uudelleentarkastelua, ja ovat tätä oikeutta käyttäneet. Esimerkiksi Århus-asetuksen nojalla on komission verkkosivujen mukaan tehty 109 uudelleentarkastelupyyntöä, joista kaikki ovat järjestöjen tekemiä.

Ympäristöministeriö yhtyy selvityksessä esitettyyn valtioneuvoston kantaan.