

Komission valtioneuvoston menettelyjen tarkistamisesta tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (Århusin yleissopimus, SopS 122/2004) mukaisiksi

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Århusin yleissopimuksen valvontakomitea (Compliance Committee) on 17.3.2021 päätelmissään asiassa ACCC/C/2015/128 katsonut, että Euroopan komission valtioneuvoston päätöksiin ei ole mahdollista saada yleissopimuksen 9 artiklan 3 ja 4 kohdan edellyttämää hallinnollista uudelleentarkastelua tai tehokasta oikeussuojakeinoa tuomioistuimessa. Suomi osallistuu komission 13.7.2022-5.10.2022 järjestämään julkiseen kuulemiseen mahdollisista yleissopimuksen edellyttämistä säädosmuutoksista. Komissio kutsui jäsenvaltioiden ympäristö- ja valtioneuvostojen asiantuntijoille 12.9.2022 kokoukseen, jossa komissio esitteli mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja ja peräänkuulutti jäsenmaiden osallistumista julkiseen kuulemiseen. Julkisen kuulemisen jälkeen komissio tekee arvion käytettävissä olevista vaihtoehdoista ja julkaisee vuoden 2022 loppuun mennessä tätä koskevan tiedonannon. Komissio tulee tarvittaessa esittämään toimenpiteitä ongelman ratkaisemiseksi vuoden 2023 loppuun mennessä. Asian ACCC/C/2015/128 päätelmien hyväksymistä on lykätty seuraavaan sopimuspuolten sääntömääräiseen kokoukseen, joka pidetään vuonna 2025.

Suomen kanta

Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisen selonteon (2021) mukaan ympäristödemokratiaa tulee vahvistaa. Suomi edistää kansainvälisten ja alueellisten sopimusten, ml. Århusin yleissopimuksen velvoitteiden ja sitoumusten täytäntöönpanoa. Suomi on sitoutunut Århusin yleissopimukseen ja pitää tiedonsaanti-, osallistumis- sekä -muutoksenhaku- ja

vireillepano-oikeuksia keskeisenä välineenä yleisön ympäristöoikeuksien turvaamisessa. Suomi pitää yleissopimuksen uskottavuuden ja toiminnan kannalta tärkeänä, että yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan komitean (Aarhus Convention Compliance Committee, jatkossa ACCC) päätöksiä kunnioitetaan, ja että EU muiden osapuolten tavoin pyrkii panemaan täytäntöön sopimuksen velvoitteet täysimääräisesti. Unionin oikeusjärjestyksen erityispiirteet tulee kuitenkin huomioida arvioidessa, millä tasolla ja missä päätöksentekovaiheessa sopimusvelvoitteiden noudattaminen tulee varmistaa.

Suomi pitää tärkeänä unionin oikeussääntöjen muutosehdotusten perusteellista käsittelyä ja vaikutustenarviointia sekä eri ratkaisuvaihtoehtojen harkittua punnintaa. Unionin ei tule laajentaa uudelleentarkastelua tai muutoksenhakua yleissopimuksen vähimmäistasoa laajemmin niissä tilanteissa, joissa EU:n lainsäädännössä säädetään jo mekanismeista, joilla varmistetaan, että komission valtioneuvoston päätökset ovat EU:n ympäristö-lainsäädännön mukaisia. Henkilön kuten tuensaajan kilpailijan, jolla olisi valtioneuvosto-menettelyn puitteissa oikeus tulla kuulluksi ja nostaa myös ympäristölainsäädännön noudattamista koskeva kumoamiskanne valtioneuvoston päätöksestä, ei tulisi saada ylimääräisen muutoksenhaun kaltaista oikeutta hallinnolliseen uudelleentarkasteluun.

Suomi korostaa, että Århusin sopimuksen 2 artiklan mukaisesti uudelleentarkastelun soveltamisalaa koskevan viranomaisen määritelmä ei koske elimiä silloin, kun ne toimivat lainsäädäntövallan käyttäjinä. Tämän myötä ehdotetut muutokset eivät saisi luoda takaporttia, jonka kautta avattaisiin uudelleentarkastelun kohteeksi jäsenvaltioiden parlamentaarisia päätöksiä. Tarkastelun tulisi siten rajoittua komission valtioneuvoston hyväksynnän sisältöön, eli tukiohjelman sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiin ja kriteeristöön.

Ehdotetut muutokset eivät saisi johtaa tilanteeseen, jossa komission hyväksymiä unionin ympäristölainsäädännön mukaisia valtioneuvoston päätöksiä on tosiasiallisesti mahdotonta soveltaa jäsenmaissa. Muutostarvetta arvioidessa on erityisesti huomioitava, että Århusin yleissopimus edellyttää uudelleentarkastelukeinoja vain niille yleisöön kuuluville, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Komission tulisi arvioida tarkkaan minkälaiset vaatimukset olisivat yhteensopivia yleissopimuksen kanssa mutta samalla huomioisivat valtioneuvoston menettelyjen erityispiirteitä kuten niiden kahdenvälistä luonnetta, jossa pääasialliset toimijat ovat tuen myöntävä jäsenvaltio ja komissio. Vaihtoehtojen ratkaisujen punninnassa on otettava huomioon oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja jäsenvaltioiden, sidosryhmien ja tuensaajien osalta. Suomi ei voi hyväksyä muutoksia, joiden yhteensopivuus EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen kanssa herättää perusteltuja epäilyksiä, tai jotka edellyttäisivät sen muutosta.

Valtioneuvoston EU-selonteon mukaisesti Suomi pitää tärkeänä tehokasta ja yhdenmukaista kilpailu- ja valtioneuvoston sääntöjen täytäntöönpanoa, jotta elinkeinoelämälle voidaan turvata välttämätön toimintaympäristön ennakoitavuus ja tasapuolisuus. Muutosvaihtoehtoja arvioidessa tulee kiinnittää erityistä huomiota ennustettavaan toimintaympäristöön niin yritysten kuin jäsenvaltion kannalta.

Suomi katsoo, että toteutettavat muutokset eivät saa myöskään aiheuttomasti hankaloittaa ympäristö- ja muiden yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden edistämistä valtioneuvoston keinoin esimerkiksi sen vuoksi, että valtioneuvoston menettelyjen kesto pitenee huomattavasti. Vastaavasti on tärkeää, että valtioneuvoston politiikan avulla voidaan myös vastaisuudessa tehokkaasti lievittää erilaisten kriisien haitallisia talousvaikutuksia. Tämän vuoksi jatkoval-

mistelun yhteydessä tulee selvittää mahdollisuuksia rajata menette-lyn piiriin tulevia tukia esimerkiksi tuettavien hankkeiden ympäristövaikutusten, tukien suuruuden tai jonkin muun kriteerin perusteella.

Suomi katsoo, että ehdotetut muutokset eivät saa vaarantaa EU:n valtiontukivalvonnan kokonaistehokkuutta. On tärkeää, että komissio pystyy vastaisuudessaakin kiinnittämään valtiontukivalvonnassa huomion tukiiin, jotka eniten vääristävät kilpailua sisämarkkinoilla. Kilpailua eniten vääristävien tukien tulee pysyä komission ennakkovalvonnan piirissä myös jatkossa.

Pääasiallinen sisältö

Århusin yleissopimus on kaikille valtioille avoin mutta käytännössä UNECE:n alueen sopimus, jonka osapuolia ovat EU:n jäsenvaltioiden lisäksi mm. entisiä Neuvostoliiton maita. 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 ollut yleissopimuksen osapuoli vuodesta 2005, ja unionin toimielinten ja elinten osalta yleissopimuksen määräykset on pantu täytäntöön nk. Århus-asetuksella (EY) N:o 1367/2006. Unionilla ja sen jäsenvaltioilla on yleissopimuksen piirissä ja UNECE alueella keskeinen rooli ympäristödemokratian edistäjinä ja parhaiden käytäntöjen jakajina. EU on myös tukenut yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan komitean päätöksiä ja tehokasta puuttumista sopimusrikkomuksiin. Viime vuosina hankalat unionia koskevat sopimusrikkomusasiat ovat kuitenkin johtaneet muiden osapuolten ja kansalaisyhteiskunnan syytöksiin unionin kaksoisstandardista ja erityiskohtelusta sopimusrikkomusasioissa.

Valtiontukien valvonnan tarkoituksena on suojata sisämarkkinoita kilpailun perusteettomalta vääristymiseltä, joka aiheutuu jäsenvaltioiden päätöksistä myöntää valtiontukea taloudelliseen toimintaan. Pääsäännön mukaan komissio valvoo tukien sisämarkkinoille soveltuvuutta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisessa ennakkoilmoitusmenettelyssä. Komissio ei kuitenkaan itse myönnä SEUT 107 artiklan 1 kohdan määritelmän mukaista valtiontukea, eikä myönteinen valtiontuki päätös itsessään luo oikeutta valtiontukeen. Tuen täytäntöönpano tapahtuu jäsenvaltion omalla toimenpiteellä. Lisäksi suuri osa tuista katsotaan sisämarkkinoille soveltuvaksi ilmoitusvelvollisuuden poikkeuksen kuten yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) 651/2014 tai yleisen de minimis -asetuksen (EU) 1407/2013 nojalla.

Euroopan unionin tuomioistuin vahvisti asiassa C-594/18 P Hinkley Point C periaatteen, jonka mukaan komissio ei saa hyväksyä sisämarkkinoille soveltuvaksi sellaista tukea, joka on unionin ympäristölainsäädännön vastainen. Århusin yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa edellyttää sopimuspuolia varmistamaan, että 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laininlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa. Yleissopimuksen 9 artiklan 4 kohdan mukaan käytettävissä tulee olla riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja, joihin sisältyy tarvittaessa väliaikaiset turvaamistoimenpiteet, ja niiden tulee olla oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja nopeita eivätkä ne saa olla niin kalliita, että se olisi este menettelyyn osallistumi-

selle. Oikeus hallinnolliseen uudelleentarkasteluun ja tuomioistuinmenettelyihin ei sopimuksen mukaan ulotu jokaiseen yleisön jäseneseen. Oikeutta uudelleentarkastelumenettelyyn sekä tuomioistuimeen pääsyyn on mahdollista rajata kansallisin tai unionin tason vaatimuksin.

Århusin yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova komitea on 17.3.2021 päätöksessään asiassa ACCC/C/2015/128 todennut EU:n lainsäädännössä olevan puutteita liittyen yleisön, mukaan lukien ympäristöjärjestöjen mahdollisuuteen saada EU:n toimielinten ja elinten ympäristöä koskevat toimet sisäiseen hallinnolliseen uudelleentarkasteluun ja EU:n tuomioistuimen arvioitaviksi. Valvontakomitea on katsonut, että Euroopan unioni ei noudata yleissopimuksen 9 artiklan 3 ja 4 kohtaa valtioneuvoston toimienpiteitä koskevien päätösten osalta. Unioni ei valvontakomitean mukaan ole varmistanut yleisöön kuuluvien mahdollisuutta turvautua hallinnollisiin tai oikeudellisiin menettelyihin unionin ympäristölainsäädännön kanssa ristiriidassa olevien valtioneuvoston päätösten uudelleen tutkimiseksi, eikä tällaisten valtioneuvoston päätösten osalta unioni ole varmistanut yleisöön kuuluville riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja.

Komissio esitteli 12.9.2022 kokouksessa, että valvontakomitean esittämät tarkistukset olisi mahdollista toteuttaa kolmella vaihtoehtoisella säädösmuutoksella:

Vaihtoehto 1: Århus-asetuksen (EY) N:o 1367/2006 muuttaminen valtioneuvoston sisällyttämiseksi asetuksessa säädetyn sisäisen uudelleentarkastelumenettelyn soveltamisalaan

Århus-asetusta voitaisiin muuttaa siten, että sen soveltamisalaan sisällytetään valtioneuvoston päätökset. Århus-asetuksen 10 artiklassa säädetään, että valtioista riippumattomat ympäristöalan järjestöt ja huhtikuusta 2023 alkaen myös muut yleisöön kuuluvat, jotka täyttävät tietyt edellytykset, voivat pyytää sisäistä uudelleentarkastelua EU:n toimielimen tai elimen toteuttamien hallintotoimien osalta tai sellaisten laiminlyöntien osalta, joihin EU:n toimielin tai elin on syylistynyt, jos tällainen toimi tai laiminlyönti on EU:n ympäristöoikeuden vastainen. Ympäristöjärjestöjä koskevat edellytykset koskevat mm. järjestön ikää ja tavoitteita. Muun yleisöön kuuluvan kuin ympäristöjärjestön on puolestaan osoitettava, että väitetty unionin ympäristölainsäädännön rikkominen heikentää heidän oikeuksiaan ja että tällainen heikentyminen vaikuttaa heihin suoraan suureen yleisöön verrattuna; tai heidän on osoitettava, että asia koskee riittävästi yleistä etua ja että pyyntöä tukee vähintään 4 000 yleisöön kuuluvaa vähintään viidestä jäsenvaltiosta, joissa he asuvat tai joihin he ovat sijoittautuneet, siten, että kustakin jäsenvaltiosta on vähintään 250 yleisöön kuuluvaa. Lisäksi asetuksen edellytykset täyttävä ympäristöjärjestö tai juriisti on toimittava muun yleisöön kuuluvan edustajana menettelyssä. Århus-asetuksen 10 artiklan mukaan valtioista riippumattomien ympäristöalan järjestöjen tai muiden yleisöön kuuluvien on toimitettava uudelleentarkastelupyyntönsä kahdeksan viikon kuluessa riidanalaisen toimen hyväksymisestä, siitä ilmoittamisesta tai sen julkaisemisesta sen mukaan, mikä näistä on tehty viimeksi. EU:n toimielimen tai elimen on vastattava pyyntöön 16 viikon kuluessa. Poikkeustapauksissa aikaa voitaisiin pidentää kuudella viikolla.

Århus-asetuksen 12 artiklan mukaan sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön tehnyt voi nostaa kanteen Euroopan unionin tuomioistuimessa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 263 artiklan nojalla vastauksen nimettynä vastaanottajana, jolloin sen ei ole osoitettava, että komission päätös koskee sitä ”suoraan ja erikseen”. Jos sisäistä uudelleentarkastelua koskeva päätös riitautetaan tämän jälkeen EU:n tuomioistuimissa, oikeudellinen uudelleentarkastelu voi pidentää menettelyä useilla kuukausilla tai

vuosilla. Tuomioistuinmenettelyllä ei unionin omassa oikeusjärjestyksessä lähtökohtaisesti ole lykkäävää vaikutusta. Kuitenkin unionin yleinen tuomioistuin, jossa kumoamiskanteet käsiteltäisiin, voi määrätä turvaamistoimia. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kohta edellyttää, että oikeussuojakeinot ovat riittäviä ja tehokkaita, ja että niihin tulee tarvittaessa sisältyä myös väliaikaiset turvaamistoimenpiteet. Näin ollen on mahdollista, että unionin yleisen tuomioistuimen käsittelyn aikana valtiontukea edellyttävää toimenpidettä ei voitaisi edistää.

Vaihtoehto 2: Valtiontukeen valvontamenettelyssä sovellettavien käytännėsääntöjen muuttaminen

Komission toinen vaihtoehto muuttaisi valtiontuen valvontamenettelyissä sovellettavia käytännėsääntöjä ((2018/C 253/05), jäljempänä 'käytännėsäännöt') siten, että uusi sisäinen uudelleentarkastelumekanismi vastaisi Århus-asetuksen nojalla muihin hallintotoimiin sovellettavaa mekanismia. Käytännėsäännöt ovat komission tiedonanto, jossa annetaan jäsenvaltioille, tuensaajille ja muille sidosryhmille ohjeita siitä, miten valtiontukimenettelyt toimivat käytännössä. Niiden tarkoituksena on varmistaa, että valtiontukimenettelyt ovat mahdollisimman avoimia, yksinkertaisia, selkeitä ja oikea-aikaisia sekä mahdollisimman hyvin ennakoitavissa, ja tarvittaessa myös parantaa menettelyjä.

Käytännėsäännöillä annettaisiin Århus-asetuksessa määritellyille valtioista riippumattomille ympäristöalan järjestöille ja muille yleisöön kuuluville mahdollisuus esittää uudelleentarkastelua koskevan pyynnön. Siinä voitaisiin komission mukaan rajata päätöstyyppejä, joita voitaisiin tarkastella uudelleen ottaen huomioon unionin oikeuden erityispiirteet, erityisesti valtiontukien valvontaa koskevat säännöt. Komissio tulisi selvittämään, voitaisiinko hallinnollinen uudelleentarkastelu rajata tiettyjen suuntaviivojen (kuten ilmasto-, energia- ja ympäristötuen suuntaviivojen) mukaisesti hyväksyttuihin valtiontukupäätöksiin tai muutoin tarkemmin määriteltyihin päätöstyyppeihin (jotka perustuvat esimerkiksi tuen tai tuetun hankkeen mahdollisiin ympäristövaikutuksiin) vai tulisiko kaikki Århus-asetuksessa annetun hallintotoimen määritelmän mukaiset valtiontukupäätökset sisällyttää soveltamisalaan. Komission myös arvioisi, voitaisiinko uudelleentarkastelua rajoittaa valtiontukupäätöksen oikeusperustan mukaisesti siten, että vain tietyntyyppiset päätökset edellyttäisivät uudelleentarkastelua. Näihin voisivat kuulua päätökset, joissa todetaan, että toimenpide ei ole tukea; päätökset olla esittämättä vastalauseita; päätökset muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta; tai päätökset muodollisen tutkintamenettelyn lopettamisesta.

Århus-asetuksen mukaisiin määräaikoihin verrattuna pyyntöjen jättämisen määräaikoja ja/tai komission vastausten määräaikoja voitaisiin mukauttaa tässä vaihtoehdossa. Komissio harkitsee, voisiko valtioista riippumattomien ympäristöalan järjestöjen tai muiden yleisöön kuuluvien edellyttää toimittavan uudelleentarkastelua koskeva pyyntönsä neljän viikon kuluessa riidanalaisen toimen hyväksymisestä, siitä ilmoittamisesta tai sen julkaisemisesta sen mukaan, mikä näistä on tehty viimeksi, ja voisiko komission vastausaika määritellä 12-15 viikon pituiseksi.

Komission mukaan käytännėsääntöjä muuttava vaihtoehto voisi lisäksi johtaa täytäntöönpanoasetuksessa annetun ilmoituslomakkeen muuttamiseen, ja siinä voitaisiin pyytää jäsenvaltioita ilmoittamisvaiheessa toimittamaan komissiolle tietoja siitä, onko kansallinen tukitoimenpide ja tuettu toiminta EU:n ympäristölainsäädännön mukaista. Tämä vahvistaisi vaatimustenmukaisuuden tarkastuksia ja osaltaan vahvistaisi toimenpiteen yhdenmukaisuutta EU:n ympäristölainsäädännön kanssa.

Valtioista riippumattomat ympäristöalan järjestöt tai muut yleisöön kuuluvat voivat pyytää komission vastauksen oikeudellista uudelleentarkastelua SEUT-sopimuksen 263 artiklan nojalla hallinnolliseen uudelleentarkasteluun annetun vastauksen vastaanottajina. EU:n tuomioistuinten tehtävänä olisi määrittää, voidaanko hallinnolliseen uudelleentarkasteluun annettua, käytännesääntöihin perustuvaa vastausta vastaan nostettu kanne hyväksyä. Tämä oikeudellinen uudelleentarkastelu voi pidentää menettelyä useilla kuukausilla tai vuosilla.

Vaihtoehto 3: Neuvoston menettelyasetuksen (EU) 2015/1589 muuttaminen

Komission kolmannessa vaihtoehtoisessa toteuttamismallissa uudelleentarkasteluun annettaisiin oikeus unionin Neuvoston valtioneuvoston menettelyasetuksessa (EU) 2015/1589. Tätä vaihtoehtoa olisi mahdollista rajata päätöstyypin osalta ja määräaikoja olisi myös mahdollista mukauttaa vaihtoehdon 2 tavoin. Valtioista riippumattomat ympäristöalan järjestöt tai muut yleisöön kuuluvat voivat pyytää hallinnolliseen uudelleentarkasteluun annetun vastauksen oikeudellista uudelleentarkastelua SEUT-sopimuksen 263 artiklan nojalla hallinnollista uudelleentarkastelua koskevan päätöksen vastaanottajina ilman, että heidän tulisi osoittaa päätöksen koskevan heitä ”suoraan ja erikseen”. Vaihtoehto 3 edellyttää menettelyasetuksen muuttamista, ja neuvoston on hyväksyttävä muutos. Menettelyasetus on asianmukainen oikeusperusta uusien laillisten oikeuksien tai oikeudellisten seuraamusten luomiselle. Edellä olevaan vaihtoehtoon 2 verrattuna menettelyasetuksen muuttaminen edellyttää komission ja neuvoston välisiä neuvotteluja ja useita menettelyvaiheita, jotka lisäävät menettelyn monimutkaisuutta ja kestoja verrattuna siihen, että komissio hyväksyisi käytännesääntöjen muuttamisen. Muiden vaihtoehtojen tavoin unionin tuomioistuimessa voitaisiin määrätä turvaamistoimia, jotka lykkäisivät toimenpiteiden toteuttamista.

Komission esittämien vaihtoehtojen toteuttamisen edellytykset

Hallinnollisen uudelleentarkastelun laajuus tulisi lähtökohtaisesti kattaa kaikki Århus-asetuksen tavoin kaikki unionin toimielimen tai elimen antamaa muussa kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä, jolla on oikeusvaikutuksia ja ulkoisia vaikutuksia ja joka sisältää säännöksiä, jotka voivat olla ristiriidassa 2 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitetun ympäristölainsäädännön kanssa. Oikeuden tulisi kattaa kaikki päätökset, joissa komissio katsoo tuen sisämarkkinoille soveltuvaksi, sillä näitä hyväksyessä komission tulee myös ottaa kantaa unionin ympäristölainsäädännön noudattamiseen. Jos toimenpide ei sisällä tukea, komissiolla ei ole ennakkovalvontatoimivaltaa. Kuitenkin myös nämä päätökset voivat olla virheellisiä ja virheen johdosta sisämarkkinoille soveltuvuuden tarkastelu jäisi suorittamatta. Tästä syystä myös menettelyasetuksen 4 artiklan 2 kohdan tarkoittamat päätökset, joissa todetaan, että toimenpide ei ole valtion tukea, tulisivat myös olla hallinnollisen uudelleentarkastelun alaisia.

EU-tuomioistuimen Hinkley Point C –tuomion jälkeen on selvää, ettei komission päätös tuen sisämarkkinoille soveltuvuudesta saa olla unionin ympäristölainsäädännön vastainen. Tästä syystä päätöksiä ei voi kategorisesti rajata koskemaan vain tiettyjä valtioneuvoston koskevia oikeusperustoja tai suuntaviivoja. Hallinnollisen uudelleentarkastelun tulee kattaa kaikki valtioneuvoston koskevat päätökset, jotka voivat olla ristiriidassa unionin ympäristölainsäädännön kanssa. Tarkastelua ei voi rajoittaa yksinomaan ilmasto-ympäristö ja energia-alan suuntaviivojen tukeen, alueellisiin valtioneuvostoihin, tai muiden suuntaviivojen perusteella tai suoraan perussopimuksen nojalla tehtyihin komission valtioneuvostopäätöksiin. On kuitenkin perusteltua selvittää jatkovalmistelussa, voidaanko menettelyä rajata koskemaan merkittäviä ympäristövaikutuksia koskevia päätöksiä, esimerkiksi vain

tietyn kynnysarvon ylittäviä päätöksiä tai päätöksiä, joiden vaikutukset ympäristöön eivät olisi vähäisiä tai välillisiä.

Århus-asetuksen muuttaminen siten, että kaikki komission valtioneuvoston päätökset sisällytetään sen soveltamisalaan varmistaisi yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdan ja 4 kohdan noudattamisen. Tällöin unioni ei kuitenkaan käyttäisi yleissopimuksen sallimaa liikkumavaraa mukauttaa menettelyt valtioneuvoston menettelyihin sopiviksi. Vaikka Århusin yleissopimus velvoittaa antamaan yleisöön kuuluville, myös ympäristöjärjestöille, mahdollisuus käyttää hallinnollisia tai oikeudellisia menettelyjä, Århus-asetuksen menettelyt voisivat pitkittää valtioneuvoston menettelyjä myös tilanteissa, jossa yhteys ympäristölainsäädännön noudattamiseen on vähäinen tai jossa unionin ympäristölainsäädännön rikkominen ei olisi ilmeistä tai sen soveltaminen olisi tulkinnanvaraista. Yleissopimus nimenomaisesti sallii sopimuspuolten rajoittaa hallinnollista sekä tuomioistuimen menettelyä siten, ettei se koske jokaista. Tukea suunnittelevien jäsenvaltioiden sekä mahdollisten tuensaajien oikeusvarmuus edellyttää nopeinta käsittelyä ja on myös perusteltua, että asianosaisasemaa rajattaisiin yleissopimuksen sallimalla tavalla. Komission tulisi selvittää minkälainen valtioneuvoston menettelyjä koskeva rajoitus voisi olla yleissopimuksen mukainen ja riippumatta hallinnollisen uudelleentarkastelun oikeusperustasta varmistaa, ettei menettelyä sovelleta komission valtioneuvoston päätöksiin yleissopimuksen vähimmäisvaatimuksia laajemmin.

Komission toinen vaihtoehto, käytäntömuutosten muuttaminen, saattaa olla oikeudellisesti ongelmallinen ratkaisu. Vaikka hallinnollinen uudelleentarkastelu lisättäisiin käytäntömuutoksiin ja tarkastelu ulottuisi kaikkiin asetusten mukaisiin päätöksiin, on epäselvää millä oikeusperustalla komissio tekisi ympäristöjärjestön tai yleisön jäsenen hakemaa uudelleentarkastelua koskevan päätöksen. Toisaalta käytäntömuutosten joustavuus mahdollistaa sääntöjen nopean tarkistamisen, mikäli muutokset havaitaan ongelmallisiksi tai riittämättömiksi. Käytäntömuutosten muuttamista voidaan pitää valtioneuvoston menettelyjen kannalta joustavimpana ratkaisuna ja tämä puoltaisi käytäntömuutosta ensisijaisena vaihtoehtona mikäli se todetaan oikeusperustana riittäväksi.

Komission kolmas vaihtoehto, menettelyasetuksen muuttaminen, on johdonmukainen keino kehittää valtioneuvoston menettelyjä myös yleisön ja ympäristöjärjestöjen uudelleentarkastelumahdollisuuksien suhteen. Menettelyasetusta tarkistaessa yleisön ja ympäristöjärjestöjen oikeudet voidaan muotoilla tavalla, joka ottaa huomioon valtioneuvoston menettelyjen erityispiirteet. Näihin kuuluvat esimerkiksi valtioneuvoston menettelyn kohtuullinen kesto, jäsenvaltioiden, tuensaajien ja muiden sidosryhmien oikeusvarmuus ja luottamuksen-suoja sekä valtioneuvoston menettelyn kahdenvälinen luonne. Hallinnollinen uudelleentarkastelumenettely toteutettaisiin samalla oikeusperustalla kuin muutkin komission valtioneuvoston menettelyt.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Århus-asetuksen muuttamisen oikeusperusta on SEUT 192 artiklan 1 kohta. Tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä Euroopan parlamentin ja neuvoston on hyväksyttävä muutos.

Menettelyasetusta voidaan muuttaa SEUT 109 artiklan mukaisesti, jolloin, Neuvosto antaa asetuksen komission ehdotuksesta kuultuaan Euroopan parlamenttia. Menettelykäytänteiden sekä täytäntöönpanoasetuksen muuttaminen kuuluisi komission toimivaltaan.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asiaa ei tässä vaiheessa käsitellä Euroopan parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

EU-12 –jaoston kirjallinen menettely 3.-4.10.2022.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella ei ole suoria budjettivaikutuksia. Valtiontukisääntely edistää sisämarkkinoiden tasapuolisia toimintaedellytyksiä ja rajoittaa Suomen tarvetta osallistua sisämarkkinoille haitallisiin tuki-kilpailuihin. Uudelleentarkastelu tai sitä seuraava tuomioistuinmenettely voisi hidastaa tukien täytäntöönpanoa kaikissa jäsenmaissa. Muutos voisi parantaa unionin ja sen jäsenmaiden uskottavuutta yleissopimuksen osapuolina. Muutoksilla voisi myös olla kielteisiä seurauksia yritysten oikeusvarmuuden sekä ennustettavan toimintaympäristön kannalta. Muutos voisi heikentää mahdollisuuksia käyttää valtiontukia yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden edistämiseen erityisesti kriisioloissa, jolloin toimenpiteitä pitää toteuttaa nopeasti.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Komissio on 1.3.2020-1.9.2022 tehnyt 51 valtiontukipäätöstä, jotka koskevat Suomen ilmoittamaa tukea tai tukiohjelmia. Miltei koko tämän ajan unionissa on sovellettu joko koronakriisin tilapäisiä tai ukrainan kriisin tilapäisiä valtiontukisääntöjä. Laaja-alaisen, nopealla aikataululla toteutettavien kriisitukien lisäksi Suomi on ilmoittanut mm. yksittäisiä strategisia yrityksiä kuten Finaviaa tai Finnairia koskevia kriisitoimenpiteitä sekä tavanomaisia taloudellista kehitystä edistäviä investointitukia esimerkiksi uusiutuvan energian infrastruktuuriin. On mahdollista, että jokainen näistä toimenpiteistä voisi jatkossa tulla menettelyn piiriin.

Muutoksilla voi olla vaikutuksia myös EU:n valtiontukivalvonnan kokonaistehokkuuteen eli siihen, missä määrin komissio voi valtiontukivalvonnan keinoin puuttua kilpailua eniten vääristäviin tukiihin. Suomi on vakiintuneesti kannattanut sitä, että kilpailua eniten vääristävien tukien tulee pysyä komissiolle tehtävän ennakoilmoitusvelvollisuuden piirissä. Ennakoilmoitusmenettelyssä komissio tutkii yksityiskohtaisesti tukien tarpeellisuuden ja vaikutukset. Muutokset voisivat herättää vaatimuksia valtiontukivalvonnan keventämisestä siten, että jatkossa entistä suurempi määrä kilpailua vääristävistä tuista vapautettaisiin komissiolle tehtävästä ennakoilmoitusvelvollisuudesta Suomen etujen vastaisesti.

Asiakirjat

Komission julkinen kuuleminen https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13462-Aarhus-Convention-Compliance-Committee-case-on-State-aid-implications-options_en

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Samuli Miettinen TEM Samuli.Miettinen@gov.fi 0295 047 364
Charlotta von Troil YM Charlotta.Vontroil@gov.fi 0295 250 364

VAHVA-tunnus

EU/618/2022

Liitteet -

Viite -