

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta EY:n toimielimiin ja muihin elimiin”**

(KOM(2003) 622 lopullinen — 2003/0242 COD)

(2004/C 117/13)

Neuvosto päätti 7. marraskuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta EY:n toimielimiin ja muihin elimiin” (KOM(2003) 622 lopullinen — 2003/0242 COD).

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 4. maaliskuuta 2004. Esittelijä oli María Candelas Sánchez Miguel.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.—29. huhtikuuta 2004 pitämässään 408. täysistunnossa (huhtikuun 29. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 68 ääntä puolesta, 6 vastaan, ja 7 pidättyi äänestämästä.

## 1 Johdanto

1.1 EU:n ympäristöpolitiikka, sellaisena kuin siitä säädetään EY:n perustamissopimuksen 6 artiklassa, ja etenkin yhteisön tavoitteena olevan kestävä kehityksen edistäminen edellyttävät, että Euroopan kansalaiset tuntevat saavansa niistä tietoa ja osallistuvansa niiden täytäntöönpanoon. Niinpä ympäristöasioiden pääosasto on tukenut muun muassa monin välinein, säädöksin, tiedonannoin ja konferenssein ympäristöpolitiikasta tiedottamista ja asianosaisten osallistumista ympäristöasioiden käsitteilyyn.

1.2 Tähänastisissa välineissä on keskitytty ottamaan käyttöön sääntöjä kansalaisille tiedottamisesta ja heidän osallistumisestaan ympäristöasioiden käsitteilyyn. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevien säännösten käyttöönotto on jäänyt vähemmälle huomiolle ympäristöpolitiikan eri osa-alueisiin sovellettavissa säädöksissä.

1.3 EY:n perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan nojalla komissio on toimivaltainen ryhtymään toimenpiteisiin, joilla taataan ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteuttaminen. Niinpä on ymmärrettävää pyrkiä säätämään ympäristönsuojelua tukevasta ja parantavasta kansalaisten osallistumisoikeudesta. Todettakoon, että tällainen tiedonsaanti- ja kuulemisväline on jo käytössä yhteisön muissa toimintaperiaatteissa, etenkin YMP:ssä ja teollisuuspolitiikassa. Koska välineillä vaikutetaan kestäväan kehitykseen, tiedon saanti ja avoimuus on välttämättä ulotettava koskemaan asianosaisia laajempaa yleisöä tiedottamalla asiasta kaikille kansalaisille.

1.4 Tiedon saannista ja kansalaisten osallistumisoikeudesta on toistaiseksi annettu seuraavat säädökset:

— 30. toukokuuta 2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi <sup>(1)</sup>

— direktiivi 2003/4/EY ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta <sup>(2)</sup>

— direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen <sup>(3)</sup>.

1.5 Euroopan yhteisö allekirjoitti vuonna 1998 tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudetta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (Århusin yleissopimuksen). Näin vahvistettiin pyrkimystä antaa Euroopan kansalaisille entistä paremmat mahdollisuudet osallistua ympäristöasioiden käsitteilyyn, tarjota heille tilaisuus osallistua aiempaa laajapohjaisemmin luonnonympäristön säilyttämiseen ja suojeluun ja vaikuttaa näin Euroopan kestäväan kehitykseen.

1.6 Koska kaikki jäsenvaltiot eivät vielä ole ratifioineet Århusin yleissopimusta, <sup>(4)</sup> oikeudellisen tilanteen korjaamiseksi on ryhdyttävä kahdenlaisiin toimiin. Ensinnäkin on annettava säädös, asetus, jonka nojalla Århusin yleissopimuksen kaikkia määräyksiä voidaan soveltaa yhteisön toimielimiin ja muihin elimiin asettamalla tiettyjä vaatimuksia ympäristöä koskevan tiedon saannille, yleisön osallistumiselle päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudelle ympäristöasioissa. Toiseksi on täydennettävä jäsenvaltioille osoitettuja säännöksiä tekemällä ehdotus direktiiviksi, johon on vielä lisättävä kyseinen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus.

<sup>(1)</sup> EYVL L 145, 31.5.2001, s. 43. Katso myös komission tiedonanto aiheesta ”Neuvottelu- ja keskustelukulttuurin edistäminen — ehdotus komission konsultointiprosessiin sovellettavista yleisistä periaatteista ja vähimmäisvaatimuksista”, KOM(2002) 704 lopullinen, 11.12.2002.

<sup>(2)</sup> EUVL L 41, 14.02.2003, s. 26.

<sup>(3)</sup> EUVL L 156, 25.06.2003, s. 17.

<sup>(4)</sup> Yleissopimuksen ovat ratifioineet seuraavat maat: Portugali, Belgia, Ranska, Tanska ja Italia.

## 2 Ehdotetun asetuksen sisältö

2.1 Asetuksen tavoitteena on soveltaa Århusin yleissopimuksen määräyksiä EU:n toimivaltaisiin elimiin asettamalla tarvittavat tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevat vaatimukset. Asetuksessa määritellään käsitteet, joilla säädöksen soveltamisala rajataan, sekä elimet, joita säädöksessä asetetut velvoitteet koskevat. On tärkeää korostaa, että määritelmien joukossa on myös ”ympäristölainsäädäntö”.

2.2 Asetuksen 3 ja 7 artiklan mukainen ympäristöä koskevan tiedon saanti kattaa asetuksen 1049/2001 sisällön, mutta se ulotetaan koskemaan kaikkia muitakin elimiä, jotka hoitavat EU:ssa ympäristötehtäviä rajoittumatta Euroopan parlamenttiin, neuvostoon ja Euroopan komissioon. Kaikki ympäristöalalla toimivat elimet veloitetaan antamaan ympäristöä koskevaa tietoa, joten niiden on hankittava sopivimmat välineet, joilla ne antavat yleisölle tietoa, ja huolehdittava tiedon ajantasaistamisesta kaikin käytettävissä olevin välinein, ensisijaisesti yleisten televiestintävälineiden välityksellä. Näin asianosaiset saavat ajoissa riittävästi tietoa. Kaiken käytettävissä olevan tiedon on täytettävä seuraavat vaatimukset:

- Tiedon on oltava laadukasta, ja sitä on pidettävä ajan tasalla.
- Tiedon on oltava asianosaisten ulottuvilla siten, että tiedonsaantipyynnöihin vastataan ripeästi.
- Kaikkien tiedon saannista vastaavien viranomaisten on tehtävä yhteistyötä ympäristöä koskevissa hätätilanteissa.

2.3 Yleisön osallistuminen, sellaisena kuin siitä säädetään 8 artiklassa, viittaa tilanteisiin, joissa kansalaisilla on oikeus osallistua ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun, silloin kun valmistelutyöstä vastaa yhteisön toimiin tai laitos ja yleisön osallistumisesta on säädetty yhteisön lainsäädännössä.

2.4 Yleisöllä ja ympäristöjärjestöillä on mahdollisuus osallistua valmistelutyöhön alkuvaiheessa ennen suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymistä. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta voi käyttää jokainen oikeutettu yksikkö, jolla on asiavaltuus. Toisin sanoen vain 12 ja 13 artiklassa tarkoitetut järjestöt ovat oikeutettuja pyytämään asian oikeuskäsittelyä EY:n tuomioistuimessa. Asetuksen 9 artiklassa säädetään kuitenkin, että oikeutettu yksikkö voi pyytää tarkistamaan yhteisön toimielinten hallinnollisia toimia. Kaikki ympäristölainsäädännön vastaiset toimet voidaan siis perustellusti keskeyttää ennen kanteen nostamista.

## 3 Yleistä

3.1 ETSK ilmaisee jälleen kerran kantanaan, että EU:n tarkoituksenmukaisin väline ympäristölainsäädännön täytäntöönpanemiseksi on kansalaisten osallistuminen kestäväen kehityksen mukaisen politiikan toteuttamiseen. Osallistuminen lähtökohdaksi on oltava avoimuus, ja kaikkien on valvottava ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa. Samalla on varmistettava luot-

tamuksellisten tietojen suojele. Tiedon saanti, oikeus osallistua ympäristöä koskevien suunnitelmien laadintaan sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ovat välineitä, joiden avulla sekä tehostetaan lainsäädännön täytäntöönpanoa että valistetaan kansalaisia käytettävissä olevien luonnonvarojen säilyttämisestä ja käytöstä.

3.2 Uudessa vaiheessa, jossa unioniin liittyy pian kymmenen uutta maata, komission on syytä ehdottaa tämänkaltaisia uusia yhdenmukaistamissäädöksiä. On kuitenkin painotettava sitä, että kaikkien Århusin yleissopimuksen allekirjoittaneiden Euroopan maiden on ratifioitava sopimus. Myös Euroopan unionin olisi ratifioitava yleissopimus ja laajennettava näin käytössään olevia yleismaailmallisia ympäristönsuojeluvälineitä, joista kansainväliset yleissopimukset ansaitsevat erityismaininnan.

3.3 Nyt annettavalla uudella oikeusvälineellä täydennetään Århusin yleissopimuksen soveltamista luomalla yhteisön viranomaisille suunnattu oikeusväline. Säädös on tarpeen, koska ympäristölainsäädännöllä on usein rajatylittäviä vaikutuksia ja usein juuri yhteisön viranomaisten on tehtävä lainsäädännön soveltamista koskeva ratkaisu. Työskentelyssä on ensisijaisen tärkeää korostaa Euroopan ympäristökeskuksen roolia. Se antaa keskitetysti tietoja koko EU:n ympäristölainsäädännöstä ja valvoo sen täytäntöönpanoa.

3.4 Vaikka nyt ehdotetut säädökset ovat myönteisiä, ETSK katsoo aiheelliseksi korostaa eräitä asetetun päämäärän täydellisen toteutumisen kannalta erittäin tärkeitä näkökohtia ja selkiyttää niitä.

3.4.1 Ehdotuksessa annetut määritelmät ovat peräisin Århusin yleissopimuksesta, mutta ne poikkeavat hieman viimeksi mainitusta esimerkiksi seuraavasti:

3.4.1.1 Kummassakin ehdotetussa säädöksessä mainittu oikeutettu yksikkö ei sisälly Århusin yleissopimukseen. Siinä puhutaan ainoastaan ”asianomaisesta yleisöstä”, ja ”asianosaiseksi” tunnustetaan kaikki ympäristönsuojelun hyväksi toimivat järjestöt, eikä ympäristönsuojelun tarvitse olla niiden ”ainoa tavoite”. Järjestöiltä edellytetään vain, että ne toimivat kunkin jäsenvaltion järjestölainsäädännön mukaisesti. Lienee itsestään selvää, että muut voittoja tavoittelemattomat organisaatiot, kuten työntekijäjärjestöt, osuus- ja yhteisötalouden järjestöt sekä yhteiskunnalliset-ammattilliset järjestöt, kuluttajajärjestöt jne. tekevät merkittävää ympäristötyötä paikallisella, alueellisella, valtakunnallisella ja unionin tasolla.

3.4.1.2 Asetuksessa tarkoitetaan yhteisön toimielimiä ja laitoksia laajassa mielessä ja viitataan asetukseen (EY) N:o 1049/2001. ETSK:n katsotaan sisältyvän tähän joukkoon.

3.4.1.3 Eräs tärkeä korostamisen arvoinen seikka on kieliongelma johtuva ympäristölainsäädännön käsitteiden moninaisuus. ETSK suosittaa, että eräitä hyvin tärkeitä määritelmiä, esimerkiksi luettelun (v), tarkistetaan kielellisesti. Kaikkien määritelmien tulisi olla käsitteellisesti yhtenäisiä, jotta ympäristönsuojelu voidaan edes vähimmäisessä määrin yhtenäistää.

3.4.2 Ympäristömenettelyt — Olisi otettava huomioon, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 5 kohdassa osapuolet — tässä tapauksessa yhteisön elimet — velvoitetaan selkeästi "tiedottamaan" menettelyn vireillepanomahdollisuudesta ja "luomaan tukivälineet", joilla poistetaan sellaiset rahoitukselliset tai muut esteet tai vähennetään esteitä, jotka rajoittavat vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa.

#### 4 Erityishuomioita

4.1 *Tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa annettava asetus*

4.1.1 ETSK katsoo ehdotetun asetuksen vahvistavan lukuisia komission käytössä olevia välineitä ympäristötavoitteiden toteuttamiseksi. Komitea pitää erityisesti asetusta tarkoituksenmukaisena välineenä, jolla helpotetaan tiedon saantia, Euroopan kansalaisten osallistumista ympäristöasioiden käsittelyyn sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa. Kansalaiset voivat olla taloudellis-yhteiskunnallisten organisaatioiden ja ympäristöjärjestöjen välityksellä yhteydessä yhteisön toimielimiin ja muihin elimiin sekä EY:n perustamissopimuksella tai sen pohjalta perustettuihin erillisvirastoihin ja julkisiin laitoksiin lukuun ottamatta tapauksia, joissa on kyse tuomio- tai lainsäädäntävallan harjoittamisesta. Näin komissio ei ole yksin vastuussa toimistaan kansalaisille, vaan vastuuta kantavat laajemmin kaikki toimielimet, kuten asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädetään.

4.1.2 Eräs ratkaisevan tärkeä seikka on se, että asetuksessa mainitaan oikeutetut yksiköt, joilla on muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus, kun sitä vastoin tiedon saannin ja osallistumisen yhteydessä mainitaan edelleen Århusin yleissopimuksen tapaan yleisö. Oikeutettujen yksiköiden sisällyttäminen asetukseen on komitean mielestä periaatteessa asianmukaista. Komitea katsoo sen helpottavan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden käyttöä, koska oikeutettuja yksiköitä ei velvoiteta näyttämään toteen, että asia koskee riittävästi niiden etua, eikä väittämään, että niiden oikeudet heikkenevät. ETSK:n mielestä suurin ongelma on yksiköiden oikeuttamista koskevissa vaatimuksissa asetettu rajoitus, jonka mukaan ympäristönsuojelun ei tarvitse olla yksiköiden ainoa tavoite. Euroopan tilannetta vastaisi paremmin se, että oikeutuksen voisivat saada myös muut organisaatiot, jotka muiden yhteiskunnallisten ja taloudellisten tavoitteiden lisäksi toimivat ympäristönsuojelun alalla.

4.1.3 Ehdotetun asetuksen 8 artiklassa säädetään yleisön osallistumisesta ympäristösuunnitelmien ja -ohjelmien valmiste-

luun. ETSK korostaa jälleen, että ympäristönsuojelua edistävien valtioista riippumattomien järjestöjen mainitseminen saattaa osoittautua rajoittavaksi. Vaikka se ei ole yhtä rajoittava kuin oikeutettujen yksiköiden määritelmä, se saattaa johtaa samanlaiseen lopputulokseen jo pelkästään menettelyn hitauden vuoksi. ETSK toistaa myös kehoituksensa laajentaa käsite kattamaan kaikki organisaatiot, joiden päämääriin sisältyy ympäristönsuojelu. Yhteisön toimielimet olisi lisäksi velvoitettava 8 artiklassa julkistamaan osallistumisen tulokset. ETSK:n mielestä on myönteistä, että Århusin yleissopimuksessa määrätty yleisön oikeus saada tietoa ja osallistua ympäristösuunnitelmien ja -ohjelmien laadintaan laajennetaan koskemaan yhteisön toimielimiä ja muita elimiä. Komitea toivoo kyseisten elinten toimivan siten, että varmistetaan tehokas osallistuminen ja että osallistumisen tulokset otetaan asianmukaisesti huomioon, ja suosittaa tiedottamaan yleissopimuksen liitteessä lueteltujen toimenpiteiden rahoituskriteereistä avoimesti ja konkreettisesti. Sama koskee GMO:ihin ja kemikaaleihin liittyviä päätöksiä, sillä kansalaiset suhtautuvat erityisen herkästi kyseisiin aiheisiin liittyvään ympäristön- ja terveydensuojeluun.

4.1.4 Ehdotetun asetuksen IV osastossa säädetään muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. Tarkasteltaessa asiaa Århusin yleissopimuksen näkökulmasta osastossa väaristetaan tavoiteltavaa päämäärää myöntämällä vain oikeutetuille yksiköille mahdollisuus tehdä hallinnollisten toimien sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö ja vaatia asian oikeuskäsittelyä. Vaikka ehdotukseen sisältyvä rajoituspyrkimys onkin menettelyn yksinkertaistamisen kannalta ymmärrettävä, komitea katsoo, että uudelleentarkasteluun ja oikeuskäsittelyyn riittäisi, että pyynnön esittäjä osoittaa asian koskevan hänen etuaan ja toimivansa ympäristöalalla.

4.1.5 ETSK ei ole sitä mieltä, että edellä mainittujen oikeutettujen organisaatioiden on toimittava useassa maassa.

4.1.6 Asetuksen 12 artiklan d kohdassa säädetään, että oikeutetuilla yksiköillä on oltava rekisteröidyn tilintarkastajan varmentama tilinpäätös. Läheisyysperiaatteen nojalla jäsenvaltioiden tulisi saada valvoa, täyttävätkö kyseiset organisaatiot niille asetetut kansalliset kirjanpito vaatimukset.

4.1.7 ETSK katsoo, että vireillepano-oikeuden käytöstä kansallisissa oikeuslaitoksissa syntyvien kustannusten vähentämiseksi kanteen nostamisen kustannuksille olisi asetettava enimmäismäärä, joka riippuu riitautetuista eduista ja rahoituksesta, kuten Århusin sopimuksessa määrätään.

Bryssel 29. huhtikuuta 2004

Talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Roger BRIESCH