

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (muu-
toksenhaku ympäristöasioissa)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 24 päivänä lokakuuta 2003 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa.

Helsingissä 22 päivänä tammikuuta 2004

Ympäristöministeri *Jan-Erik Enestam*

Hallitussihteeri Oili Rahnasto

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI MUUTOKSENHAKU- JA VIREILLEPANO-OIKEUDESTA YMPÄRISTÖASIOISSA**1. Yleistä**

Euroopan yhteisöjen komissio julkaisi 24 päivänä lokakuuta 2003 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (KOM (2003) 624 lopullinen). Komissio esitteli asian ympäristöneuvostossa 27 päivänä lokakuuta 2003. Neuvoston ympäristötyöryhmälle se esiteltiin 21 päivänä marraskuuta 2003 ja sitä käsiteltiin toisen kerran 16 päivänä joulukuuta 2003.

Direktiiviehdotuksen tavoite on yhtäältä edistää tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (jäljempänä Århusin yleissopimus) täytäntöönpanoa ja toisaalta korjata eräitä ympäristölainsäädännön soveltamisen valvonnassa esiintyviä puutteita.

Århusin yleissopimuksessa on kolme lohkoa. Ensimmäisessä lohkossa yleisölle myönnetään oikeus saada ympäristöä koskevaa tietoa. Euroopan yhteisössä tämä on toteutettu ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/EY kumoamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/4/EY. Toisessa lohkossa yleisölle myönnetään oikeus osallistua päätöksentekoon. Se on toteutettu yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja

vireillepano-oikeuden osalta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY. Kolmannessa lohkossa, jonka toteuttamiseksi nyt annettu ehdotus on tehty, yleisölle taataan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ympäristöasioissa. Tämä tarkoittaa ehdotuksen mukaan oikeutta panna vireille hallinto- ja tuomioistuinmenettelyjä yksityishenkilöiden ja viranomaisten toimien ja laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jos nämä ovat ympäristölainsäädännön vastaisia.

Direktiiviehdotuksen antamisen yhteydessä komissio julkaisi myös ehdotuksen neuvoston päätökseksi Århusin yleissopimuksen tekemisestä yhteisön puolesta (KOM(2003) 625 lopullinen) kuten myös ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta EY:n toimielimiin ja muihin elimiin (KOM(2003) 622 lopullinen).

Komission ehdotuksen mukaan direktiivillä on myös tarkoitus poistaa ympäristölainsäädännön täytäntöönpanossa olevia puutteita, jotka johtuvat muun muassa siitä, että yksityisellä sektorilla ei ole taloudellista etua valvoa ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa. Ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon valvonta lankeaa pääsääntöisesti viranomaisille, jolloin jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät ovat erilaiset. Puutteita aiheutuu myös siitä, että puheoikeus rajoittuu henkilöihin, joita ympäristölainsäädännön rikominen suoranaisesti koskee.

Ehdotus perustuu perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohtaan ja siitä päätetään yhteispäätösmenettelyn mukaisesti.

2. Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että yleisöön kuuluvilla sekä oikeuteuilla yksiköillä on muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ympäristöasioissa (*asiasisältö ja soveltamisala*, 1 artikla).

Ehdotuksessa määritellään tarkemmin viranomaisen, yleisöön kuuluva, oikeutettu yksikkö, hallinnollinen toimi, hallinnollinen laiminlyönti, ympäristömenettely ja ympäristölainsäädäntö (*määritelmät*, 2 artikla). Ympäristömenettelyillä tarkoitetaan hallinto- tai tuomioistuimen menettelyjä, jotka käydään tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa elimessä viranomaisten toimien ja laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen ja jotka päätetään sitovalla päätöksellä. Niihin eivät kuulu rikosasioita koskevat menettelyt. Ympäristölainsäädännöllä tarkoitetaan yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi annettua kansallista lainsäädäntöä muun muassa seuraavilla aloilla: vesien-, ilman-, luonnon- ja maaperän suojelu, melun- ja värähtelyn torjunta, jätehuolto, kemikaalit, bioteknologia, ympäristövaikutusten arviointi, muut päästöt, kaavoitus ja maankäyttö sekä ympäristöä koskevan tiedon saatavuus ja yleisön osallistuminen päätöksentekoon. Ympäristölainsäädännön alaa voidaan kansallisesti laajentaa koskemaan yksinomaan kansallista aluetta koskevaa lainsäädäntöä.

Direktiiviehdotuksessa säädetään ympäristölainsäädännön vastaisia yksityishenkilöiden toimia ja laiminlyöntejä koskevista ympäristömenettelyistä, joiden vireillepanoon yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, tulee olla oikeus (*yksityishenkilöiden toimet ja laiminlyönnit*, 3 artikla).

Direktiiviehdotuksen mukaan yleisöön kuuluvilla tulee olla oikeus panna vireille ympäristömenettelyjä ympäristölainsäädännön kanssa ristiriidassa olevien hallinnollisten toimien ja hallinnollisten laiminlyöntien asiasisällön ja menettelykysymysten tutkimiseksi uudelleen, jos asia koskee riittävästi heidän etuaan tai he väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos hallintolainkäyttöä koskevassa kansallisessa säännöstössä niin edellytetään. Jäsenvaltioiden edellytetään määritte-

levän, mitä tarkoitetaan riittävällä edulla ja oikeuksien heikentymisellä (*yleisöön kuuluvien asiavaltuus*, 4 artikla). Artikla on otettu harhaanjohtavasti asiavaltuudeksi. Sisällöllisesti se käsittelee yleisöön kuuluvien puheoikeutta, jota termiä tässä muistiossa käytetään.

Direktiivin mukaisesti tunnustetuilla oikeuteuilla yksiköillä tulee ehdotuksen mukaan olla oikeus panna vireille ympäristömenettelyjä ilman, että asia koskee riittävästi niiden etua tai niiden tarvitsematta väittää oikeuksiensa heikentyvän, jos uudelleen tutkittavaksi saatettava asia kuuluu oikeutetun yksikön sääntömääräiseen toimintaan ja erityiseen maantieteelliseen toiminta-alueeseen (*oikeutettujen yksikköjen asiavaltuus*, 5 artikla). Myös toisessa jäsenvaltiossa tunnustettu oikeutettu yksikkö voi esittää pyynnön mainituilla ehdoilla.

Oikeutettujen yksiköiden tunnustamiselle asetetaan vaatimukset direktiiviehdotuksessa. Kansainvälinen, kansallinen, alueellinen tai paikallinen yhteenliittymä voi idaan tunnustaa, jos se on riippumaton ja voittoa tavoittelematon oikeushenkilö tavoitteenaan ympäristönsuojelu, jos sillä on organisatorinen rakenne takaamassa asianmukaisen sääntömääräisiin tavoitteisiin pyrkimisen, jos se on laillisesti perustettu ja jos se on toiminut ympäristönsuojelun hyväksi jäsenvaltion vahvistaman ajan, enintään kolme vuotta ja jos sillä on rekisteröidyn tilintarkastajan varmentama tilinpäätös edellä mainitulta toiminta-ajaltaan (*oikeutettujen yksiköiden tunnustamista koskevat vaatimukset*, 8 artikla).

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on luotava menettely oikeutettujen yksiköiden tunnustamiseksi joko tapauskohtaisesti tai ennakkotunnustamismenettelyllä. Jos jäsenvaltio valitsee ennakkotunnustamismenettelyn, on myös tapauskohtainen menettely tarpeen vaatiessa oltava käytettävissä (*oikeutettujen yksiköiden tunnustamismenettely*, 9 artikla). Tunnustamispyynnön hylkäystilanteessa hylkäyspäätös on voitava tutkia uudelleen tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa toimielimessä.

Direktiiviehdotuksen mukaan puheoikeuden omaavilla yleisön edustajilla ja oikeuteuilla yksiköillä on oikeus esittää sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö kansalli-

selle viranomaiselle tilanteessa, jossa ne katsovat hallinnollisen toimen tai laiminlyönnin olevan ristiriidassa ympäristölainsäädännön kanssa. Sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö on alustava pakollinen menettely, joka antaa mahdollisuuden pyytää viranomaista ratkaisemaan asian ennen ympäristömenettelyn vireillepanoa. Kansallisesti on säänneltävä pyynnön aikataulut ja siihen liittyvät menettelytavat. Viranomaiselta edellytetään pyynnön johdosta tehtävää perusteltua päätöstä viimeistään 12 viikon kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Jos aikataulun noudattaminen ei ole viranomaiselle mahdollista, sen on ilmoitettava tästä pyynnön esittäneelle ja samalla ilmoitettava, milloin päätös tehdään. Viranomaisen on tehtävä päätös rikkomisen luonteen, laajuuden ja vakavuuden huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa ja viimeistään 18 viikon kuluessa pyynnön vastaanottamisesta (*sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö*, 6 artikla).

Jos viranomainen ei ole tehnyt päätöstä sisäistä uudelleen tarkastelua koskevasta pyynnöstä direktiivin tarkoittamassa määräajassa tai jos pyynnön esittäjä katsoo, että päätös ei riittävästi varmista ympäristölainsäädännön noudattamista, pyynnön esittäjällä on oikeus panna vireille direktiivin tarkoittama ympäristömenettely (*ympäristömenettelyt*, 7 artikla). Jäsenvaltion on varmistettava riittävät ja tehokkaat menettelyt, jotka ovat puolueettomia, oikeudenmukaisia ja nopeita ja jotka eivät ole niin kalliita, että se olisi este ympäristömenettelyn vireille panemiselle (*ympäristömenettelyjä koskevat vaatimukset*, 10 artikla).

Direktiiviehdotuksessa edellytetään jäsenvaltioiden toimittavan komissiolle kertomuksia direktiivin soveltamisesta saaduista kokemuksista. Komissio julkaisee jäsenvaltioiden kertomusten pohjalta yhteisön kertomuksen Euroopan parlamenttia ja neuvostoa varten (*kertomukset*, 11 artikla).

Direktiivin vaatimusten kansallisen voimaansaattamisen ajankohta on ehdotuksessa avoin (*direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä*, 12 artikla).

Direktiivin ehdotettu voimaantuloajankohta on 1 päivä tammikuuta 2005 (*voimaantulo*, 13 artikla).

3. Direktiiviehdotuksen vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Hallituksen esityksessä tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja laiksi ydinenergiain muuttamisesta (HE 165/2003), jäljempänä hallituksen esitys Århusin yleissopimuksen hyväksymisestä, on tarkasteltu muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden toteutumista nykyisessä kansallisessa lainsäädännössä. Esityksen yleisperusteluissa todetaan, että yleisön vireillepano- ja osallistumisoikeudet ovat sopimuksen edellyttämällä tavalla turvatut voimassa olevassa lainsäädännössä.

Århusin yleissopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on selostettu tarkemmin nykyisen lainsäädännön ja Århusin yleissopimuksen välistä suhdetta. Ympäristöä pilaavan toiminnan osalta luonnollisten henkilöiden ja järjestöjen vireillepano-oikeudesta säädetään nimenomaisesti ympäristönsuojelulain (86/2000) 92 §:ssä. Vireillepano-oikeus koskee ympäristönsuojelulain vastaisesti toimimisen tai laiminlyönnin oikaisemista, pilaantumisen ehkäisemiseksi tarpeellisen määräyksen antamista sekä ympäristöä pilaavan toiminnan keskeyttämistä. Vireillepano-oikeus voi myös koskea maaperän tai pohjaveden puhdistamistarpeen ja pilaantumisen laajuuden selvittämistä sekä velvoitetta tällaiseen puhdistamistoimeen ryhtymiseen. Jätelain (1072/1993) 59 §:ssä on vastaava vireillepano-oikeus, joka koskee jätelain vastaisten toimien ja laiminlyöntien kieltämistä ja oikaisemista. Luonnonsuojelulain (1096/1996) 57 §:ssä on myös vireillepanosäännös. Siinä vireillepano-oikeutta rajoittaa edellytys, että sen tarkoituksena tulee olla estää luonnon tuhoutuminen tai luonnonarvojen heikentyminen, joka ei ole merkitykseltään vähäistä.

Muussa ympäristölainsäädännössä ei ole vastaavatyypisiä vireillepanoa koskevia säännöksiä. Hallinto-asioiden vireillepanosta

ei yleensä ole säädetty erikseen, koska vallitsevan hallinto- ja oikeuskäytännön mukaisesti valvontaviranomaisessa voi asianosainen joka tapauksessa saada asian vireille sen ratkaisemiseksi, tuleeko valvontaviranomaisen ryhtyä asiassa toimenpiteisiin ilmenneen epäkohdan tai rikkomuksen korjaamiseksi. Valvontaviranomaisen tällaisessa asiassa antama päätös on niinikään yleensä muutoksenhakukelpoinen.

Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaan yleisöön kuuluvalla on oltava mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityisten ja viranomaisten sellaisten toimien ja laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat ristiriidassa kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa. Tällaisiksi hallinnollisiksi menettelyiksi on Århusin yleissopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä todettu ylimmille laillisuusvalvojille eli valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle tehty kantelut. Kantelun voi tehdä jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävää hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä.

Ylimmät laillisuusvalvojat voivat antaa asianomaiselle huomautuksen, jos he eivät katso olevan aihetta syytteen nostamiseen. Muussa tapauksessa laillisuusvalvojat voivat saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain oikeasta tulkinnasta tai kiinnittää huomiota hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn taikka perus- tai ihmisoikeuksien toteutumisesta edistäviin menettelyihin. Yleisen edun vaatiessa ylimpien laillisuusvalvojien on ryhdyttävä toimiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn. Myös hallintolain (434/2003) 50 §:n säännöksen asiavirheen korjaamisesta on katsottu täyttävän Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdan velvoitetta.

Direktiiviehdotuksessa tarkoitetaan ympäristömenettelyillä ympäristöasioita koskevia hallinto- tai tuomioistuinmenettelyjä, jotka käydään tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa elimessä ja jotka päätetään sitovalla päätöksellä, ei kuitenkaan rikosasioita koskevia menettelyjä. Direktiiviehdotuksen ympäristömenettelyt ovat siten varsinaisia muutoksenhakua kos-

kevia menettelyjä, jolloin ylimmille laillisuusvalvojille osoitetut kantelut ja niiden johdosta annetut kannanotot eivät täytä vaatimusta direktiiviehdotuksen 7 artiklan mukaisista ympäristömenettelyistä eri ympäristölakien soveltamisalalla. Lisäksi ehdotuksen 7 artiklan mukaan ympäristömenettelyt on sidottu 6 artiklan mukaiseen edeltävään sisäistä uudelleen tarkastelua koskevan pyynnön esittämiseen, mikä on omiaan hankaloittamaan asian arviointia kansallisen lainsäädännön kannalta.

Direktiiviehdotuksen 4 artiklan säännökset yleisöön kuuluvien puheoikeudesta vastaavat lähtökohtaisesti Suomen hallintolainkäyttölainsäädännössä omaksuttua asianosaisen käsittelyä.

Direktiiviehdotuksen 5 artiklan säännös edellyttäisi säännöksiä tiettyjen yhteisöjen muutoksenhakuoikeudesta. Suomessa ympäristöasioita koskevat päätökset ovat hallintoasioita, joissa muutoksenhakuoikeus perustuu tavallisesti hallintolainkäyttölakiin (586/1996).

Ympäristölainsäädännössä on viime aikoina omaksuttu eräitä erityissäännöksiä puhevallan käytöstä. Rekisteröidyille yhdistyksille tai säätiöille, joiden tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen on annettu valitusoikeus tiettyihin päätöksiin. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi ympäristönsuojelulain 97 §:ssä, luonnonsuojelulain 61 §:ssä sekä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 193 §:ssä.

Eräissä ympäristöasioissa valitusoikeus perustuu kuntalain (365/1995) 92 §:n mukaiseen kunnallisvalitukseen, jonka mukaan valituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi kohdistuu sekä kunnan jäsen. Kuntalain 4 §:n mukaan kunnan jäsenenä pidetään myös yhteisöjä, laitoksia ja säätiöitä, joiden kotipaikka on kunnassa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kaavavalitukset perustuvat kunnallisvalitukseen, jota on laajennettu säätämällä erikseen eräiden viranomaisten sekä rekisteröityjen paikallis- ja aluetason yhteisöjen valitusoikeudesta.

Direktiiviehdotuksen 8 artiklan säännökset oikeutettujen yksiköiden tunnustamista kos-

kevista vaatimuksista on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä lain tasoisin säännöksiin. Myös ehdotuksen 9 artiklan mukaisesti tunnustamismenettelystä on säädettävä lailla, jos katsotaan, että nykyinen kansallinen säätely, jonka mukaan kulloinenkin toimivaltainen viranomainen yksittäistapauksessa ratkaisee oikeushenkilön puhevallan asiassa, ei ole riittävä direktiivin säännöksen toteuttamiseksi.

Direktiiviehdotuksen 6 artiklan jossain määrin vaikeasti tulkittavat säännökset uudelleen tarkastelua koskevasta pyynnöstä lienevät tulkittavissa oikaisumenettelyksi. Ehdotuksen 7 artiklan mukaan menettely olisi pakollinen ennen varsinaista muutoksenhakumenettelyä. Ympäristölainsäädännössä ei ole yleisesti säädetty pakollisesta oikaisuvaatimusmenettelystä ennen muutoksenhakua. Kansallisessa lainsäädännössä löytyy kuitenkin eräitä esimerkkejä oikaisuvaatimusmenettelyistä. Esimerkiksi kuntalain 89 § mukaan kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymättömän on tehtävä kirjallinen oikaisuvaatimus ennen varsinaista muutoksenhakua. Oikaisuvaatimus tehdään samalle toimielimelle. Terveystieteiden lain (763/1994) 56 §:n mukaan muutoksenhaun keinona viranhaltijan tekemiin päätöksiin on oikaisuvaatimus lautakunnalle tai muulle toimielimelle. Direktiivin tarkoittamaan oikaisumenettelyyn rinnastuu jossain määrin myös hallintolain asiavirheen korjaamista koskeva menettely. Oikaisumenettelystä viranhaltijan päätökseen säädetään myös maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:ssä.

Ehdotuksen 10 artiklan säännökset ympäristömenettelyjä koskevista vaatimuksista on myös analysoitava tarkasti kansallisen lainsäädännön kannalta. Vastaavan tyyppinen säännös on Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kohdassa. Menettelyiden kohtuullisuuteen ja edullisuuteen on katsottu vaikuttavan mahdollisuudet saada edullisesti ja kustannuksitta valtion varoista kustannettavaa oikeudellista apua. Oikeusapulain (257/2002) mukaiseen oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista. Oikeusapua an-

netaan korvauksetta tai omavastuuosuutta vastaan hakijan taloudellisen aseman perusteella. Oikeusapua ei anneta yhtiöille eikä yhteisöille.

4. Direktiiviehdotuksen vaikutukset

Komission ehdotuksessa arvioidaan, että ehdotettu direktiivi voi aiheuttaa jäsenvaltioille jonkin verran lisäkustannuksia, koska direktiivissä ehdotettu valtioista riippumattomien ympäristöjärjestöjen tunnustaminen aiheuttaa niille joitakin hallinnollisia rasitteita. Pieniä lisäkustannuksia voi aiheutua myös oikeuslaitokselle, koska ympäristöasioita koskevat oikeudenkäynnit voivat lisääntyä. Ehdotuksessa arvioidaan, että aikaisempien kokemusten perusteella on kuitenkin luultavaa, että tällaisten oikeudenkäyntien määrän lisääntyminen on vähäistä oikeudenkäyntien kokonaismäärään verrattuna. Ehdotuksessa arvioidaan myös, ettei se aseta kovinkaan suuria rasitteita oikeuslaitokselle, koska toimivaltaisen viranomaisen olisi tutkittava asia alustavasti uudelleen. Viranomaiselle voi aiheutua lisäkustannuksia, mutta asiat voidaan käsitellä nykyisten hallintorakenteiden puitteissa.

Komissio arvioi ehdotuksella olevan merkittäviä etuja yleisölle, jonka laajemmat muutoksenhakumahdollisuudet johtavat siihen, että toiminnanharjoittajat ja viranomaiset noudattavat säädöksiä tarkemmin välttääkseen lisäkustannuksia aiheuttavat täytäntöönpanomääräykset. Ympäristölainsäädännön onnistuneella täytäntöönpanolla katsotaan ehdotuksessa olevan myös myönteisiä heijastusvaikutuksia yhteiskunnan kustannuksiin ja valtion talousarvioon säästyneinä menoina.

Koska direktiiviehdotuksen 6 artikla on vaikeaselkoinen, on sen vaikutuksia hallinnon toimintaan vaikea arvioida. Jos säännöksellä yhdessä 7 artiklan säännöksen kanssa on tarkoitus luoda pakollinen oikaisuvaatimusmenettely ennen varsinaista muutoksenhakuvaihetta käytettäväksi laajasti kaikessa ympäristölainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa, johtaisi se saman asian monenkerlaiseen käsittelyyn kaikkine tähän liittyvine menettelyineen ja vaiheineen.

5. Valtioneuvoston alustava kanta ehdotukseen

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen Århusin yleissopimuksen hyväksymisestä. Näin tehdessään hallitus on sitoutunut toteuttamaan ne velvoitteet, jotka ovat johdettavissa Århusin yleissopimuksesta.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komissio on antanut direktiiviehdotuksen edistääkseen Århusin yleissopimuksen hyväksymistä sekä yhteisössä että jäsenvaltioissa. Valtioneuvosto pitääkin direktiiviehdotusta kannatettavana siltä osin kuin sen tavoitteena on edistää Århusin yleissopimuksen hyväksymistä ja ratifiointia. Arvioitaessa direktiiviehdotusta laajemminkin lähtökohtana tulisi olla se, miten direktiivi vastaa Århusin yleissopimusta sekä miltä osin siitä poikkeavat vaatimukset ovat perusteltavissa yhteisön toimivaltaan kuuluvina.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen kriittisimpiä kohtia ovat soveltamisalan määrittely, ympäristömenettelyjen poikkeava määrittely suhteessa Århusin yleissopimukseen ja tästä aiheutuvat erilaiset vaikutukset kansallisiin muutoksenhakumenettelyihin, si-

säistä uudelleen tarkastelua eli oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva sääntely sekä oikeutettujen yksiköiden puheoikeuden määrittely ja muissa jäsenvaltioissa tunnustettujen oikeutettujen yksiköiden automaattinen vastaavuoroinen tunnustaminen. Näitä seikkoja on tutkittava huolellisesti jatkovalmistelussa.

Direktiiviehdotuksessa ehdotetaan oikeusperustaksi perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohtaa. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu oikeusperusta on ehdotuksen sisältö huomioon ottaen pääosin hyväksyttävissä. Direktiivin soveltamisala on rajattu yhteisön ympäristöoikeuden alaan ja yhteisö hyväksyyne Århusin yleissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan perusteella. Direktiivin keskeinen tavoite liittyy puheoikeuden laajentamiseen järjestöille. Puheoikeutta koskevat säännökset liittyvät yhteisön aineelliseen ympäristölainsäädäntöön, jonka vuoksi voidaan pitää perusteltuna, että direktiivin oikeusperustana on perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohta. Sen sijaan ehdotukseen sisältyy tätä pidemmälle meneviä säännöksiä, joita voidaan pitää prosessuaalisina kysymyksinä. Jatkotyössä on tarpeen selvittää, kuuluvatko tällaiset seikat yhteisön toimivaltaan.