Kaarlo Tuori
11.10.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä U 76/2022 vp, joka koskee Euroopan komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (COM(2022) 304 final). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Säädösmuoto

Komissio ehdottaa, että ennallistamismääräykset annettaisiin asetuksella eikä direktiivillä. Säädösmuotojen ero on siinä, että asetukset ovat jäsenmaissa välittömästi sovellettavaa oikeutta, kun taas direktiivit edellyttävät jäsenvaltioilta täytäntöönpanosäädöksiä tai muita täytäntöönpanotoimia. Direktiivit jättävät jäsenvaltioille harkintavaltaa toimenpiteistä, joilla direktiivin asettamat tavoitteet toteutetaan. Samalla jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimet vievät aikaa.

Komissio on perustellut asetusmuotoa asetuksen välittömällä sovellettavuudella ja johdonmukaisuudella kaikissa jäsenvaltioissa. On kuitenkin huomattava, että myös nyt ehdotettu asetus edellyttää eräänlaista kansallista direktiivin täytäntöönpanosäädöstä vastaavaa kansallista välivaihetta, nimittäin kansallisia ennallistamissuunnitelmia, joiden nojalla vasta jäsenvaltiot ryhtyvät toimenpiteisiin asetuksen asettamien tavoitteiden toteuttamiseksi. Paradoksaalista kyllä, asetuksen voi sanoa toimivan kuin direktiivi. Tämä perustelee epäilyä valitun säädösmuodon tarkoituksenmukaisuudesta. En pidä tätä kuitenkaan oikeudellisena kysymyksenä, vaan katson, että asetusmuoto on oikeudellisesti mahdollinen.

En katso säädösmuodolla olevan merkitystä myöskään jäsenvaltioille jäävän harkintavallan kannalta. Yhtäältä direktiivillä jäsenvaltioille voidaan asettaa täsmällisiä sisällöllisiä ja menettelyllisiä velvoitteita, ja toisaalta asetuksen säännökset voivat olla näissä suhteissa yhtä väljiä kuin direktiivien on tarkoitettu olevan.

Oikeusperusta

Asetusehdotuksessa sen oikeusperustaksi osoitetaan SEUT 192(1) artikla. Tämän sopimuskohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen unionin toimista 191 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. SEUT 191(1) artiklassa mainittuihin unionin ympäristöpolitiikan tavoitteisiin kuuluu ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen. Asetusehdotukseen ei havaitakseni sisälly säännöksiä, jotka edellyttäisivät SEUT 192(2) artiklan pääsäännöstä poiketen neuvoston yksimielistä päätöstä.

En näe osoitetussa oikeusperustassa ongelmia.

Toissijaisuusperiaate

Nähdäkseni on syytä yhtyä komission kantaan, jonka mukaan ekosysteemien tilan heikkeneminen on niin laajaa ja se sillä on sellainen rajat ylittävä luonne, että unioni-tason toimille on SEU 5(3) artiklan edellyttämät perusteet. Kansallisissa ennallistamissuunnitelmissa on mahdollista ottaa huomioon jäsenvaltioiden erityiset olosuhteet. Myös SEUT 191(2) artikla edellyttää, että eri alueiden tilanteiden erilaisuus otetaan huomioon unionin ympäristöpolitiikassa.

Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteen toteutumisen arviointi edellyttää sellaista ennallistamistoimenpiteiden vaikutusten ennakointia, johon minulla ei ole

asiantuntemusta. Komissio on kuitenkin ilmeisestikin tehnyt asianmukaiset vaikutusarvioinnit. Valtioneuvoston reunahuomautukset suhteellisuusperiaatteen toteutumiseen ovat kuitenkin nekin ilmeisen perusteltuja.

Ehdotuksen suhde perustuslakiin

Ehdotuksen tavoitteet vastaavat perustuslain 20.1 §:n säännöstä ympäristöperusoikeudesta. Asetusehdotus edellyttää, että jäsenvaltiot varmistavat osana kansallisia ennallistamissuunnitelmiaan yleisön osallistumisen ja määrittelevät, miten paikallisyhteisöjen ja sidosryhmien tarpeet otetaan huomioon. Tämä on sopusoinnussa perustuslain 20.2 §:n kanssa, joka asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Asetusehdotuksen velvoitteet kohdistuvat jäsenvaltioihin eikä yksityisiin oikeussubjekteihin. Sillä ei ole välittömiä vaikutuksia perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan. Jos asetuksen velvoitteita ei pystytä toteuttamaan maa- ja vesialueiden omistajien vapaaehtoisin toimin, omistajille säädettäviä velvoitteita joudutaan arvioimaan perustuslain 15 §:n kannalta. Tällöin on otettava huomioon U-kirjelmässä esitetyt näkökohdat: ympäristöperusoikeuden merkitys omaisuudensuojan rajoittamisperusteena ja omaisuuden käyttörajoitusten rinnastaminen tietyissä tilanteissa 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun pakkolunastukseen.

Kun asetusehdotuksen tavoitteet ja velvoitteet on määrä toteuttaa kansallisilla toimenpiteillä, asetuksella tulee olemaan budjettivaikutuksia ja ehdotusta on tarkasteltava myös täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettisuvereniteetin kannalta. U-kirjelmässä esitetyn komission alustavan arvion mukaan vuosittaiset kustannukset olisivat noin 930 miljoonaa euroa. Summa on sinänsä merkittävä, mutta tällaista kansallisen budjettivallan rajoitusta ei ymmärtääkseni vielä sinänsä ole pidettävä merkittävänä täysivaltaisuuden loukkauksena. On myös huomattava, että kun Suomi on hyväksynyt sopimusmääräykset, jotka koskevat unionin yhteistä ympäristöpolitiikkaa, se on samalla ainakin tiettyyn rajaan asti hyväksynyt myös yhteisen ympäristöpolitiikan kansallisista täytäntöönpanotoimista aiheutuvat kustannukset ja vaikutukset

kansalliseen budjettiin. Samoin on huomattava, että asetusehdotus jättää direktiivien tavoin sellaista kansallista liikkumavaraa, jolla on merkitystä myös eduskunnan budjettivallan kannalta.

Sysmässä 11.10.2022

Kaarlo Tuori