VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Asiantuntijalausunto

Päivämäärä: 11.10.2022

EU-asioiden osasto/lainsäädäntösihteeri Liisa Reunanen

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

Asia: U 76/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus)

Tausta

Eduskunnan suuressa valiokunnassa on käsittelyssä valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus) (U 76/2022 vp).

Valtioneuvoston kanslia keskittyy asiantuntijalausunnossaan pyydetyn mukaisesti tarkastelemaan asiaa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta ja keskittyy esittämään erityisesti toissijaisuusperiaatetta koskevia oikeudellisia näkökulmia. Valtioneuvoston kanslia esittää lausuntonaan seuraavaa:

Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteen (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohta) mukaan *unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita* (ns. välttämättömyyskriteeri), *vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla* (ns. lisäarvokriteeri). Toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskevat tarkemmat määräykset sisältyvät EU:n perussopimuksiin liitettyyn pöytäkirjaan (N:o 2).

Edellä mainitun pöytäkirjan mukaan kansallinen parlamentti voi kahdeksan viikon kuluessa siitä, kun lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä koskeva esitys on toimitettu kaikilla unionin virallisilla kielillä, antaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, että kyseessä oleva esitys ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen (ns. toissijaisuusmuistutus).

Komission on tarkasteltava lainsäädäntöehdotusta uudelleen, jos vähintään kolmasosa kansallisten parlamenttien kokonaisäänimäärästä edustaa näkemystä, jonka mukaan toissijaisuusperiaatetta ei ole noudatettu. Komissio voi tarkasteltuaan esitystään uudelleen päättää joko pitää voimassa esityksensä, muuttaa sitä tai peruuttaa sen. Tämä päätös on perusteltava.

Komissio on toistaiseksi vain muutamassa tapauksessa päätynyt tarkastelemaan esitystään uudestaan kansallisten parlamenttien toissijaisuusmuistutusten johdosta. Näissäkin tapauksissa komissio on pitänyt ehdotuksiaan toissijaisuusperiaatteen mukaisina.

Toissijaisuusperiaatteen soveltaminen ei edellytä, että koko säädösehdotus olisi riitautettava, vaan toissijaisuusmoite voi kohdistua, ja usein tosiallisesti kohdistuukin, ehdotuksen yksittäisiin artikloihin (SuVL 12/2010 vp).

Suuri valiokunta on todennut, että perustuslakiin perustuvien eduskunnan valtaoikeuksien voidaan katsoa turvaavan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen pöytäkirja N:o 2:ssa kansallisille parlamenteille osoitettua toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaa koskevaa menettelyä (toissijaisuusmenettely) paremmin ja laajemmin eduskunnan vaikutusmahdollisuudet EU-asioiden käsittelyyn. Valiokunta ei myöskään pidä toissijaisuusmenettelyä tehokkaana keinona vaikuttaa EU-lainsäädäntöehdotusten sisältöön. Valiokunta on katsonut, että eduskunta voi tehokkaimmin vaikuttaa ehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuuteen ohjaamalla valtioneuvoston toimintaa EU-neuvotteluissa (SuVM 1/2021 vp).

Komission perustelut

Komission mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Komissio on esittänyt perusteluja muun muassa ehdotuksen perustelumuistiossa ja ehdotuksen johdanto-osan 79 perustelukappaleessa. Komissio perustelee ehdotuksensa toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta erityisesti ekosysteemien tilan heikkenemisen laajuudella ja rajat ylittävällä luonteella sekä kansalaisiin kohdistuvilla vaikutuksilla ja taloudellisilla riskeillä. Komission mukaan tarvitaan laajamittaisia koordinoituja toimia, jotta unionin ympäristö- ja ilmastosäädösten mukaiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Komission näkemyksen mukaan jäsenvaltioiden vapaaehtoiset sitoumukset eivät riitä ekosysteemien ennallistamista koskevien EU:n tavoitteiden saavuttamiseen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että luontokadon pysäyttäminen edellyttää päättäväisiä koko unionin kattavia toimia. Alustavan arvion mukaan valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Valtioneuvosto korostaa, että luonnon tilan parantaminen vaatii alueellisiin ja paikallisiin olosuhteisiin soveltuvia toimia, minkä johdosta valtioneuvosto pitää tarpeellisena tarkastella ehdotuksen sisällön tai yksittäisten säännösehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta ehdotuksen koko käsittelyn ajan. Esityksen jatkokäsittelyssä on arvioitava sitä, onko ehdotuksen sisältö toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Toissijaisuusperiaatteen mukaisuuden arvioinnista

Toissijaisuusperiaate soveltuu EU:n ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla. Esillä olevan ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artiklan 1 kohta, joka on unionin ympäristöpolitiikan oikeusperusta. Ympäristöpolitiikka kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan (SEUT 4 artiklan 2 kohdan e alakohta).

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kohteena ovat suunnitellun toiminnan tavoitteet. Olennaista on arvioida, voidaanko tietty toiminta sen laajuuden tai vaikutusten takia toteuttaa paremmin EU:n tasolla. Komission tulee myös perustella ehdotuksensa riittävästi.

On huomattava, että toissijaisuusperiaatteen arvioiminen on lainsäätäjän poliittisen harkintavallan piiriin kuuluva asia. Periaatteen luonne ilmenee hyvin SEU 5 artiklan 3 kohdassa käytetyistä ilmaisuista *"riittävällä tavalla"* ja *"paremmin"*, joiden arvioiminen ei lähtökohtaisesti ole oikeudellinen kysymys, vaan kyse on poliittisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.

Toissijaisuusperiaatteen mukaisuuden osalta on arvioitava ehdotettujen toimenpiteiden luonnetta ja sitä, onko unionin toiminnasta määrällistä ja laadullista etua jäsenvaltioiden toimintaan verrattuna. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että kyse ei ole oikeudellisesta arvioinnista, vaan poliittisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Periaatteen toteutumista on arvioitava nimenomaan Suomen kannalta. Arviointi edellyttää myös EU:n ja kansallisen asiaa koskevan lainsäädännön ja olosuhteiden tarkempaa tuntemusta, jonka osalta viitataan ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön asiantuntemukseen.

On huomattava, että toissijaisuusperiaatteen nojalla tarpeelliseksi katsotun unionin toiminnan laajuuden ja intensiteetin asianmukaisuutta arvioidaan suhteellisuusperiaatteen avulla. Suhteellisuusperiaatetta koskevan SEU 5 artiklan 4 kohdan mukaisesti *unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi*. Valtioneuvosto on U-kirjelmässään kiinnittänyt huomiota eräiltä kohdin suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen (4 ja 5 artiklan 7 kohdassa ehdotettu ns. heikentymättömyysvelvoite ja 6 artiklan viherpeitteisyyden lisäämistavoite).

Valtioneuvosto seuraa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumista jatkuvasti ehdotuksen käsittelyn edetessä. Asiaa koskevat huomiot voidaan nostaa esiin myös lainsäädäntöprosessin myöhemmässä vaiheessa. Toissijaisuusperiaatetta koskevia näkemyksiä voidaan käyttää neuvostovalmistelussa yhtenä argumenttina muiden joukossa neuvoteltaessa muutoksista säädösehdotuksen kansallisesti ongelmallisiksi arvioituihin kohtiin (SuVL 12/2010 vp).