

## Ympäristövaliokunta

### Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet

#### Tarkastusvaliokunnalle

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet (O 48/2019 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten asiasta: Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet (O 48/2019 vp, mahdollinen lausunto). Lausunto on annettava tarkastusvaliokunnalle. Määräaika: 12.03.2021.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn, ympäristöministeriö
- arviointineuvos Meri Virolainen, Lainsäädännön arviointineuvosto
- johtaja Petrus Kautto, Suomen ympäristökeskus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen ilmastopaneeli
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Suomen Metsästäjäliitto

#### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ympäristövaliokunnalle toimittamassaan lausuntopyyntönsä tarkastusvaliokunta on pyytänyt valiokuntaa arvioimaan erityisesti omaan työhönsä perustuen, onko vaikutusarviot yleisesti ottaen tehty ja antavatko hallituksen esityksissä esitetyt vaikutusarviot riittävän tietoperustan päätöksenteon tueksi. Lausuntopyyntönsä liitteenä on ollut tarkastusvaliokunnan teettämä selvitys "Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa", Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

Ympäristövaliokunta toteaa ensin yleisesti, että sen käsittelemät hallituksen esitykset sisältävät pääsääntöisesti käsittelyn kannalta riittävät vaikutusarviot. Vaikutusarviointien taso on viime vuosina myös yleisesti ottaen noussut. Lainsäädännön ennakoarvioinnin tason nousuun on va-

## Valiokunnan lausunto YmVL 3/2021 vp

liokunnan kuulemisten perusteella vaikuttanut useampi tekijä, joista voidaan mainita ainakin säädösvalmistelun suunnitelmallisuuden ja valmistelussa käytettävän tietopohjan vahvistuminen, säädösvalmistelijoiden vaikutusten arviointia koskevan koulutuksen ja ohjeistuksen kehittäminen sekä lainsäädännön arviointineuvoston perustaminen ja sen säädösehdotuksista antamat lausunnot. Valiokunta painottaa, että lainvalmistelun tasoon vaikuttavat keskeisesti käytettävissä olevat voimavarat, joiden riittävyys tulee turvata muun ohella hyvällä säädösjohtamisella ja hankkeiden suunnitelmallisella toteutuksella.

Ympäristövaliokunta kiinnittää yksittäisten säädöshankkeiden vaikutusten ennakoarvioinnin ohella huomiota useiden erillisten lainsäädännön muutosten yhteisvaikutusten arviointiin. Valiokunta on jo aikaisemmin korostanut säädöshankkeiden yhteisvaikutusten arviointia sen varmistamiseksi, ettei yksittäisillä lainmuutoksilla ole myöskään kokonaisuutena arvioiden merkittävä haitallista vaikutusta paitsi ympäristöön myöskään asianosaisten oikeusturvaan tai osallistumisoikeuksiin (YmVM 2/2019 vp — HE 72/2019 vp). Myös hallitusohjelmassa korostetaan ilmasto- ja ympäristövaikutusten lisäksi perusoikeusvaikutusten merkitystä. Valiokunta katsoo, että yhteisvaikutusten arvioinnin kannalta on tärkeää kehittää myös säädösehdotusten jälkiarviointia, sillä jälkiarvioinnin avulla voidaan luoda vahvempaa tiedollista pohjaa tulevien hankkeiden vaikutusarvioinneille.

Suomen ympäristölainsäädännön muutosten taustalla on hyvin usein EU:n säädöksiä, mikä korostaa erityisesti tarvetta arvioida säädösehdotusten vaikutuksia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa eli jo ehdotusten EU-käsittelyn aikana. Esittämällä perusteltua tietoa komission ehdotusten kansallisista vaikutuksista ja mahdollisista Suomen erityispiirteistä voidaan parhaiten vaikuttaa säädösehdotusten valmisteluun EU:n tasolla ja samalla valmistautua säädösten kansalliseen täytäntöönpanoon. Valiokunta korostaa, että komission tuottamista vaikutusarvioinneista huolimatta myös EU-lainsäädäntöön perustuvien kansallisten säädösten vaikutukset tulee arvioida huolellisesti, sillä EU-tason arvioinnissa ei voida ottaa huomioon Suomen erityisoloja.

Ympäristövaliokunnan käsittelemien säädösehdotusten osalta selvityksessä esitetty näkemys lainvalmistelussa käytetyn tiedon kentän kaventumisesta ja siirtymisestä ryhmätyöskentelystä yksintyöskentelyyn ei pidä kaikilta osin paikkaansa. Vaikka komiteatyöskentely on harvinaista, liittyy ympäristölainsäädännön valmisteluun edelleen usein laajoja työryhmäprosesseja erilaisine jaostoineen ja seurantarhmineen sekä sidosryhmien osallistamista muun muassa työpajojen ja kuulemistilaisuuksien kautta. Valiokunta pitää tärkeänä, että kansallisessa säädösvalmistelussa jatkossakin varmistetaan eri tahojen mahdollisimman laaja-alainen kuuleminen jo varhaisessa vaiheessa, jotta säädösehdotusten vaikutuksista eri toimialoilla ja Suomen eri osissa saadaan kattavasti tietoa. Lainsäädäntö voi aiheuttaa odottamattomia haittoja, jos sen tietoperusta on puutteellinen. Tältä osin on myös tärkeää, että kuulemisten ja lausuntokierrosten jälkeen on riittävästi aikaa esitettyjen näkemysten huomioon ottamiselle ja mahdollisille lisäselvityksille.

Tarkastusvaliokunnan teettämässä selvityksessä nostetaan esiin, että ympäristövaikutusten arvioinnin osaamisessa on ilmeisiä puutteita muissa ministeriöissä kuin ympäristöministeriössä, maaja metsätalousministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä. Ympäristövaliokunta toteaa, että erityisesti ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämisessä ja lainvalmistelua tukevassa tiedontuotannossa on perusteltua pyrkiä hyödyntämään raportissakin suositeltua ministeriöiden keskinäistä yhteistyötä ja esimerkiksi valtion tutkimuslaitoksissa ja yliopistoissa olevaa arviointi-

## Valiokunnan lausunto YmVL 3/2021 vp

osaamista nykyistä paremmin ja joustavammin. Ympäristövaikutusten arviointiin on myös syytä kiinnittää huomiota parhaillaan päivitettävissä vaikutusarvioinnin yleisohjeissa vuodelta 2007 sekä muussa säädösvalmistelijoiden ohjeistuksessa ja koulutuksessa.

Tarkastusvaliokunnan teettämän selvityksen ja ympäristövaliokunnan kuulemisessa esitetyn perusteella hallitusten esitysten vaikutusarvioissa ympäristövaikutukset ymmärretään usein liian kapea-alaisesti. Ympäristövaikutukset voivat olla positiivisia tai negatiivisia, ja ne voivat kohdistua niin ihmisten elinoloihin, rakennettuun ympäristöön, maisemaan ja kulttuuriperintöön kuin luonnon monimuotoisuuteen, luonnonvarojen hyödyntämiseen ja hiilinieluihin. Valiokunta nostaa esiin, että haasteita liittyy tällä hetkellä erityisesti ilmastovaikutusten ja luonnon monimuotoisuuden kohdistuvien vaikutusten tunnistamiseen ja arviointiin. Erityisesti luonnon monimuotoisuuden ja niin sanottuihin hiljaisiin toimijoihin, kuten eläimiin, kohdistuvien vaikutusten arvioinnin kehittäminen vaatii myös tietopohjan vahvistamista, miltä kannalta esimerkiksi Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen kautta voidaan saada lainvalmistelun tueksi arvokasta tutkimustietoa. Ympäristövaliokunta korostaa, että hallitusohjelman mukaan ilmastovaikutusten arviointi tulee ottaa osaksi normaalia lainvalmistelua, ja tähän liittyvää ohjeistusta valmistellaan parhaillaan ympäristöministeriössä. On tärkeää tunnistaa ilmastovaikutukset myös sellaisissa hankkeissa, joissa ne eivät ole ilmeisiä, vaan aiheutuvat välillisesti, kuten esimerkiksi digitalisaatioon liittyvissä hankkeissa.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta esittää,

*että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 17.2.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Hannu Hoskonen kesk  
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr  
jäsen Petri Huru ps  
jäsen Mai Kivelä vas  
jäsen Hanna Kosonen kesk  
jäsen Johan Kvarnström sd  
jäsen Sheikki Laakso ps  
jäsen Niina Malm sd  
jäsen Mauri Peltokangas ps  
jäsen Saara-Sofia Sirén kok  
jäsen Katja Taimela sd  
jäsen Ari Torniainen kesk

**Valiokunnan lausunto YmVL 3/2021 vp**

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina