

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2005 vp

Hallituksen esitys suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevaksi lainsäädännöksi sekä laiksi strategisesta ympäristöarvioinnista tehdyn pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä marraskuuta 2004 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevaksi lainsäädännöksi sekä laiksi strategisesta ympäristöarvioinnista tehdyn pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 243/2004 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Ulla-Riitta Soveri ja hallitussihteeri Marja Mäntynen, ympäristöministeriö
- aluekehitysjohtaja Pekka Urjanheimo, sisäasiainministeriö

- vanhempi hallitussihteeri Tuire Taina, maa- ja metsätalousministeriö
- liikenneneuvos Raisa Valli, liikenne- ja viestintäministeriö
- tutkimusjohtaja Mikael Hildén, Suomen ympäristökeskus SYKE
- ympäristöjohtaja Pekka Kansanen, Helsingin kaupunki
- projektipäällikkö Suoma Sihto, Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV
- asiantuntija Jukka Luokkamäki, Elinkeinoelämän keskusliitto ry
- lakimies Ulla Hurmeranta, Suomen Kuntaliitto
- projektivastaava Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista. Lailla pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista. Lakiehdotus sisältää myös ne aineelliset säännökset, jotka ovat tarpeen Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission yleissopimukseen valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista (*ns. Espoon sopimus*)¹ liitetyn, Kiovassa toukokuussa 2003 strategisesta ympäristöarvioinnista tehdyn pöytäkirjan hyväksymiseksi.

Ehdotetun lain mukaista suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarviointia sovelletaan sellaisiin viranomaisten valmistelemiin suunnitelmiin ja ohjelmiin, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia ja jotka perustuvat lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen ja jotka luovat puitteet hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset muun ohella ympäristöselostuksesta, tarkasteltujen vaihtoehtojen

ympäristövaikutusten selvittämisestä, kuulemismenettelystä ja seurannasta.

Myös ympäristövaikutusten arviointimenetelmästä annettua lakia sekä maankäyttö- ja rakennuslakia ehdotetaan muutettaviksi siten, että niissä otetaan huomioon viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevasta laista johtuvat muutostarpeet.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että eduskunta hyväksyy strategisesta ympäristöarvioinnista tehdyn pöytäkirjan siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan sekä ehdotuksen laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Pöytäkirjan tavoitteena on edistää strategisen ympäristöarvioinnin ja siihen liittyvän yleisön osallistumisen avulla ympäristö- ja terveystieteiden huomioon ottamista suunnitelmien, ohjelmien, toimintaperiaatteiden ja säädösten valmistelussa.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Pöytäkirjan voimaansaattamislaki on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin pöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan.

¹ Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission, ECE:n, yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista, SopS 67/1997.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa pöytäkirjan ja lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin muutosehdotuksin.

Valiokunta pitää kannatettavana hallituksen esityksen tavoitetta edistää ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja

hyväksymisessä. Voimassaolevan ympäristövaikutusten arviointimenetelmästä annetun lain (792/1994) 24 §:n nojalla arviointeja on tehty muun ohella ympäristön- ja luonnonsuojelua, ilmasto-, energia- ja metsäpolitiikkaa koskevien suunnitelmien ja ohjelmien sekä alueellisten kehittämisohjelmien laadinnan yhteydessä. Lainmuutoksella vaikutusten arviointia voidaan tehostaa ja parantaa arviointien todellista merkitystä suunnitteluprosesseissa.

Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että lakiehdotuksilla parannetaan edelleen yleisön tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Lakiehd-

dotukset toteuttavat perustuslain 20 §:ään sisältyvää julkisen vallan velvoitetta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon. Ehdotukset myös toteuttavat ja tarkentavat hallintolain (434/2003) hyvän hallinnon periaatteita, palveluperiaatetta ja tavoitetta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua itseään koskeviin asioihin perustuslain edellyttämällä tavalla. Maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) perustuvista arvioinneista saadut kokemukset osoittavat, että lain mukaisen osallistumis- ja arviointisuunnitelman avulla on voitu lisätä kaavoituksen avoimuutta, parantaa tiedonkulkua ja mahdollistaa suunnitteluun osallistuminen aikaisempaa varhaisemmassa vaiheessa. Arvioinnin tekeminen tarpeeksi varhaisessa vaiheessa on keskeistä, jotta se voidaan ottaa huomioon suunnitelmia ja ohjelmia kehitettäessä.

Hallituksen esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla jatketaan ja syvennetään hyödylliseksi osoittautuneen vaikutusten arvioinnin toteuttamista käytännössä. Valiokunta pitää tärkeänä, että varhaisen osallistumismahdollisuuden turvaaminen vähentää myöhempää muutoksenhakutarvetta.

Tavoitteena olevien myönteisten vaikutusten toteutuminen edellyttää yhteistyön ja yhteisten menettelytapojen sekä menetelmien kehittämistä ja tähän liittyvää koulutusta ja ohjeistusta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lain toimeenpano on tarkoitus hoitaa nykyisillä resursseilla. Merkittäviä muutoksia suunnitelmien ja ohjelmien valmistelukäytännössä ei ole arvioitu aiheutuvan niissä viranomaisissa, jotka jo soveltavat nykyisen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 24 §:n mukaista arviointia. Valiokunta pitää tärkeänä, että ympäristöministeriön selvitys suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laadusta ja tähän liittyvä arvioinnin tekemiseen opastava Internet-pohjainen tukimateriaali valmistuu mahdollisimman pian.

Soveltamisala ja erityyppiset arvioinnit

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n mukainen yleinen säännös viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten selvittämisestä ja arvioinnista vastaa voimassa olevan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 24 §:ää. Soveltamisalaan kuuluvat 3 §:n mukaan sellaiset suunnitelmat ja ohjelmat, joiden toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tämä yleinen arviointivelvollisuus eroaa ns. SEA-direktiivin² edellyttämästä määrämuotoisesta *ympäristöarvioinnista*, jonka soveltamisalasta säädetään lakiehdotuksen 4 ja 5 §:ssä. Asetuksella on tarkoitus luetella aina arviointia edellyttävät suunnitelmat ja ohjelmat. Lisäksi ehdotuksen 5 §:ssä säädetään tietyin perustein harkinnanvaraisesti arvioitaviksi tulevista suunnitelmista ja ohjelmista. Arviointeja on näin kahta eri tyyppiä.

Valiokunta pitää selkeänä sitä peruslähtökohtaa, että 1. lakiehdotuksen soveltamisala noudattaa mahdollisimman tarkoin direktiiviä. Direktiivin edellytysten lisäksi lakiehdotukseen on ainoastaan siirretty voimassa olevan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 24 §:n yleinen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskeva velvollisuus (1. lakiehdotuksen 3 §). Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisenä selvittää yleisen arviointivelvollisuuden ja direktiiviin perustuvan määrämuotoisen ympäristöarvioinnin välistä suhdetta siten, että näiden ero käy selkeämmin ilmi itse lakitekstistä. Valiokunta ehdottaa mainittujen eriperustaisten arviointien selventämiseksi täsmennystä 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 kohtaan siten, että ympäristöarvioinnin määritelmässä viitataan 8—11 §:n mukaiseen suunnitelman tai ohjelman ympäristövaikutusten arviointiin.

Lakiehdotuksen 5 §:n säännökset harkinnanvaraisesta arvioinnista perustuvat direktiivin 3 artiklan 4—7 kohtaan, ja ne ovat olennaisia di-

² Strategic Environmental Assessment, SEA; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tietyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 2001/42/EY.

rektiivin täytäntöönpanon kannalta. Harkinta perustuu asetusluonnoksen 2 §:ssä määriteltyihin kriteereihin, jotka vastaavat rektiivin liitettä II. Valiokunta pitää tärkeänä, että harkinnan ennakoitavuutta parannetaan asetustasoisilla, yksilöidyillä harkintakriteereillä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 7 §:n mukaan rahoitus- ja talousarviosuunnitelmat eivät kuulu SEA-direktiivin mukaisen määrämuotoisen ympäristöarvioinnin piiriin. Rahoitus- ja talousarviosuunnitelmiksi katsotaan sellaiset suunnitelmat ja ohjelmat, joissa käsitellään vain rahoituksen järjestämistä tai suuntaamista tiettyihin hankkeisiin tai toimintoihin. Nämä suunnitelmat on yksiselitteisesti jätetty rektriivin ja myös ns. SEA-pöytäkirjan³ soveltamisalan ulkopuolelle. Valiokunta korostaa, että talousarvio- ja rahoitussuunnitelmia koskee kuitenkin edelleen ympäristövaikutusten arviointia koskevasta laista siirrettävä yleinen arviointivelvollisuus 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä, jonka mukaan näiden suunnitelmien ympäristövaikutukset on selvitettävä ja arvioitava riittävässä määrin, jos niiden toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Rahoitus- ja talousarviosuunnitelmia ei siten ole suljettu pois ympäristövaikutusten arviointivelvollisuuden piiristä, mutta niihin ei sovelleta direktiivin mukaista määrämuotoista ympäristöarviointia. Valtion talousarvioesityksen valmisteluun lakia ei kuitenkaan sovelleta. Tämä on valiokunnan mielestä perusteltua, sillä talousarvioesityksen valmistelu on määrämuotoinen, määräraikaan sidottu prosessi, johon ei voida luontevasti soveltaa tässä laissa tarkoitettua arviointia. Lisäksi ympäristövaikutuksia selvitetään yleensä esityksen laadintaa edeltävissä valmisteluvaiheissa erilaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelun yhteydessä. Valiokunta pitää tärkeänä erikseen selvittää, onko tarvetta ympäristövai-

kutusten arviointikäytäntöjen kehittämiseen suunnitteluprosessin puitteissa.

Valiokunta korostaa tarvetta aktiivisesti seurata ja arvioida lain toimeenpanoa. Toimeenpanon seuranta on tärkeää, jotta voidaan varmistaa, että ympäristöön merkittävästi vaikuttavat suunnitelmat ja ohjelmat tulevat lain soveltamisalan piiriin. Huomiota tulee kiinnittää myös toimeenpanon tuen riittävyyteen.

Useiden arviointimenettelyjen yhteensovittaminen

Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointeja on tehty ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 24 §:n nojalla useilla eri hallinnonaloilla. Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään kaavoitukseen liittyvien ympäristövaikutusten arviointien suorittamisesta. Kaavaa laadittaessa on riittävän aikaisessa vaiheessa laadittava kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen osallistumista arviointisuunnitelma.

Uuden viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan lain ja muun lainsäädännön mukaiset menettelyt tulee sovittaa mahdollisuuksien mukaan yhteen eikä luoda päällekkäisiä tai kaksinkertaisia menettelyjä. Valiokunta toteaa, että yhteensovittaminen onkin ehdotuksen lähtökohtana. 1. lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin mukaan muussa yhteydessä tehdyt selvitykset otetaan huomioon ja selvitykset ja lain mukainen arviointi on mahdollisuuksien mukaan sovitettava yhteen. Päällekkäisyyden välttämisen tavoitetta korostetaan hyvin myös hallituksen esityksen perusteluissa (s. 29/II ja 30/I). Valiokunta korostaa lisäksi, että informaatio eri menettelyjen muodostamasta kokonaisuudesta on tärkeää, jotta kansalaiset pystyvät muodostamaan oikean käsityksen siitä, missä vaiheessa on mahdollista ja oikea aika pyrkiä vaikuttamaan.

Muutoksenhakuoikeudesta

Valiokunta toteaa, että viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettava laki ei sisällä lainkaan muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Kysymyksessä

³ Strategic Environmental Assessment, SEA; YK:n Euroopan talouskomission, ECE:n, yleissopimukseen valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista tehtyyn ns. Espoon sopimukseen liitetty strategista ympäristöarviointia koskeva Kiovan pöytäkirja.

on suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarviointiin liittyvää menettelyä koskeva laki, johon ei sisälly erillisen päätöksen tekemistä. Kun suunnitelmia ja ohjelmia koskeva päätöksenteko perustuu asianomaisia suunnitelmia ja ohjelmia koskevaan lainsäädäntöön, on luontevaa, että myös muutoksenhausta säädetään asianomaisessa lainsäädännössä. Valiokunta pitää tätä perusratkaisua selkeänä ja tarkoituksenmukaisena ja painottaa, että muutoksenhakuoikeutta ei laajenneta eikä lailla ole tätä kautta vaikutusta suunnitteluaiakatauluihin. Suunnitelmien ja ohjelmien yhteydessä tehtävä ympäristöarviointi vaikuttaa myöhempään yksittäisiä hankkeita koskevien asioiden käsittelyyn ja myös näihin liittyvään muutoksenhakuun. On tärkeää, että osallistuminen ja vaikuttaminen jo hankkeita edeltäviin suunnitelmiin ja ohjelmiin voi vähentää tarvetta ottaa hankkeiden yhteydessä esille asioita, jotka ratkaistaan jo aikaisemmin laajempien suunnitelmien valmistelun ja päätöksenteon yhteydessä.

Valiokunnalle on esitetty, että hallituksen esitykseen ei sisälly valitusoikeutta siinä tapauksessa, että suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaa viranomaisena ei lainkaan tee ympäristöarviointia. Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksessä (s. 32/II) todetaan selkeästi valitusmahdollisuus myös tällä perusteella. Perustelujen mukaan, jos suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen on oikeus muun lain nojalla hakea muutosta, on katsottava, että muutoksenhakija voi valituksessaan vedota myös lain mukaisen ympäristöarvioinnin puuttumiseen, jos sellainen olisi tullut tehdä.

Informatiivisuuden lisäämiseksi valiokunta ehdottaa *1. lakiehdotuksen 11 §:ään uutta 5 momenttia*, jossa todetaan, että lain mukaisen ympäristöarvioinnin puuttumiseen on mahdollista vedota suunnitelmaa tai ohjelmaa koskevassa muutoksenhausta siten kuin muutoksenhausta erikseen säädetään. Uusi momentti ei siten muuta sääntelyn sisältöä asiallisesti, mutta selventää lakitekstin tasolla sitä peruslähtökohtaa, että muutoksenhakujärjestelmä nojautuu olemassaolevaan asianomaista suunnitelmaa tai ohjelmaa koskevaan lakiin.

Valtioiden rajat ylittävät ympäristövaikutukset

SEA-direktiivistä johtuva velvoite tiedottaa ja kuulla suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutuksista muita valtioita koskee Euroopan yhteisön jäsenvaltioita. Suomen osalta kysymykseen tulevat lähinnä Ruotsi ja Viro sekä Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen nojalla myös Norja. SEA-pöytäkirjan voimaan tultua velvoite laajenee koskemaan myös niitä YK:n Euroopan talouskomission jäsenmaita, jotka ovat ratifioineet pöytäkirjan.

Venäjä ei ole allekirjoittanut pöytäkirjaa, joten on epätodennäköistä, että Venäjä tulisi velvoitteen piiriin lähivuosina. Venäjä on allekirjoittanut sen sijaan hankkeita koskevan Espoon sopimuksen, mutta ei ole sitä ratifioinut. Tietojen vaihto ja kuuleminen hankkeiden ympäristövaikutuksista Venäjän ja Suomen välillä ei siten perustu sopimukseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi toimii aktiivisesti sen edistämiseksi, että Venäjä allekirjoittaisi SEA-pöytäkirjan ja ratifioisi Espoon sopimuksen.

Strategisesta ympäristöarvioinnista tehty pöytäkirja

Strategisesta ympäristövaikutusten arvioinnista tehdyn ns. SEA-pöytäkirjan tavoitteet ja pääasiallinen sisältö vastaavat SEA-direktiiviä. Pöytäkirjan hyväksyminen on siten tärkeää pääasiassa siksi, että siten edistetään yleistä kehitystä kohti avoimempaa suunnittelua ja laajempaa osallistumista YK:n Euroopan talouskomission jäsenmaissa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy Espoossa 25 päivänä helmikuuta 1991 valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista tehtyyn yleissopimukseen liitetyn Kiovassa 21 päivänä toukokuuta 2003 strategisesta ympäristöarvioinnista tehdyn pöytäkirjan,

että 2—4. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 2 ja 11 § muutettuina seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotukset

1. lakiehdotus

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

(1 ja 2 kohta kuten HE)

3) *ympäristöarvioinnilla 8—11 §:n mukaista suunnitelman tai ohjelman ympäristövaikutus-*

ten arviointia ja siihen sisältyvää ympäristöselostuksen laatimista, kuulemisten järjestämistä, ympäristöselostuksen ja kuulemisten tulosten huomioon ottamista päätöksenteossa sekä päätöksestä tiedottamista;

(4—6 kohta kuten HE)

11 §

Suunnitelman tai ohjelman hyväksyminen ja päätöksestä tiedottaminen

(1—4 mom. kuten HE)

Tämän lain mukaisen ympäristöarvioinnin puuttumiseen voidaan vedota suunnitelmaa tai ohjelmaa koskevassa muutoksenhaussa siten kuin muutoksenhausta erikseen säädetään. (Uusi 5 mom.)

Helsingissä 11 päivänä helmikuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pentti Tiusanen /vas
vpj. Heidi Hautala /vihr
jäs. Susanna Haapoja /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Tuomo Hänninen /kesk
Antti Kaikkonen /kesk
Inkeri Kerola /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Jouko Laxell /kok

Heikki A. Ollila /kok
Eero Reijonen /kesk
Säde Tahvanainen /sd
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vas
Ahti Vielma /kok
Pia Viitanen /sd
vjäs. Oras Tynkkynen /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.