

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2004 vp

Hallituksen esitys 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 ydinenergiain lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta 2004 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 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 ydinenergiain muuttamisesta (HE 165/2003 vp) ja samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan, lakivaliokunnan, maa- ja metsätalousvaliokunnan ja talousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta, lakivaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta ja talousvaliokunta ovat antaneet asiasta lausuntonsa (PeVL 15/2004 vp, LaVL 11/2004 vp, MmVL 12/2004 vp ja TaVL 17/2004 vp), jotka ovat tämän mietinnön liitteinä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja ja lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mika Seppälä, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Kaisa-Leena Välipirtti, liikenne- ja viestintäministeriö
- kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkari, vanhempi hallitussihteeri Minna Hyttinen ja ylitarkastaja Maija-Liisa Ahokas, kauppa- ja teollisuusministeriö
- ympäristöministeri Jan-Erik Enestam, neuvotteleva virkamies Tuomas Kuokkanen, hallitussihteeri Oili Rahnasto ja ylitarkastaja Johannes Leppo, ympäristöministeriö
- hallintoneuvos, oikeustieteen tohtori Pekka Vihervuori, korkein hallinto-oikeus
- ylituomari Pekka Kainlauri, Vaasan hallinto-oikeus
- ympäristöasiantuntija Pia Oesch, Energia-alan Keskusliitto ry Finergy
- ympäristölakimies Kurt Hemnell, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

- apulaisjohtaja Matti Viialainen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
- osastopäällikkö Jukka Luokkamäki, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- projektivastaava Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

Viitetiedot

Asiakokonaisuuteen liittyy kaksi U-asiaa ja E-asia, joista ympäristövaliokunta on antanut lausunnot YmVL 5/2004 vp, YmVL 6/2004 vp ja YmVL 7/2004 vp.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Århusissa, Tanskassa kesäkuussa 1998 tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen, sen voimaansaattamislakiehdotuksen ja siihen liittyvät muut lakiehdotukset.

Århusin yleissopimuksen tavoitteena on edistää nykyiseen ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveydelleen ja hyvinvoinnilleen suotuisassa ympäristössä.

Yleissopimuksen sopimuspuolet takaavat yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöä koskevissa asioissa siten kuin yleissopimuksessa tarkemmin määrätään.

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta.

Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan lokakuussa 2001. Suomen osalta yleissopimus tulee voimaan yhdeksäntenäkymmenentenä päivänä siitä päivästä, kun Suomi on tallettanut hyväksymiskirjansa. Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetuksilla säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin yleissopimus tulee Suomen osalta voimaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä valiokunnan jäljempänä 2. lakiehdotuksen osalta esittämin muutoksin.

Århusin yleissopimus

Århusin yleissopimuksen taustalla on YK:n kestävän kehityksen huippukokouksessa vuonna 1992 Rio de Janeirossa hyväksytyn Rion julistuksen kymmenes periaate, joka koskee kansalaisten osallistumis- ja tiedonsaantioikeutta.

Yleissopimus on niin sanottu jaetun toimivallan sopimus, joka sisältää sekä Euroopan yhteisön että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Sopimuksen on ratifioinut 27 valtiota. Yhtenä keskeisenä vaikuttimena sopimuksen aikaansaamiseksi oli demokraattisten toimintaedellytysten turvaaminen Itä-Euroopan entisissä sosialistisissa maissa.

Euroopan yhteisö on jo hyväksynyt useita muutoksia lainsäädäntöön Århusin sopimuksen täytäntöönpanemiseksi.¹ Puuttuvien lainsäädän-

¹ direktiivi ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta 2003/4/EY, YVA-direktiivin ja IPPC-direktiivin muutos 2003/35/EY

tötoimien tekemiseksi komissio on antanut loka-kuussa 2003 kolme lainsäädäntöehdotusta.² Ympäristövaliokunta on antanut ehdotuksista lausuntonsa aikaisemmin.

Yleissopimuksessa on kolme lohkoa. Ensimmäinen lohko koskee ympäristötiedon julkisuutta, toinen osallistumisoikeutta ja kolmas vireillepano- ja muutoksenhakuoikeutta.

Århusin yleissopimus on uudenlainen ympäristösopimus, jossa yhdistyvät ympäristö- ja ihmisoikeusnäkökohdat. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan tarkastellut sopimusmääräysten suhdetta perustuslakiin katsoen, että sopimusmääräykset ovat merkityksellisiä perustuslain säännösten kannalta osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut lausunnossaan muun ohella perustuslain 20 §:n 2 momenttia, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perusoikeusuudistuksen esitöissä säännöksen todetaan merkitsevän myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan. Lisäksi perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että yleissopimuksen määräykset ympäristöä koskevan tiedon saannista ovat ongelmattomia perustuslain 12 §:n 2 momentissa vahvistetun julkisuusperiaatteen kannalta ja että määräykset muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ovat yhdensuuntaiset perustuslain 21 §:n kanssa.

Hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset

Hallituksen esityksen mukaan lainsäädäntöön on tarpeen tehdä vain eräitä, täsmentäviä tarkistuksia. Hallituksen esitys sisältää tavanomaisen lain

yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (1. lakiehdotus), ns. pitkittäishankkeita koskevan lakiehdotuksen (2. lakiehdotus) ja ehdotuksen ydinenergialain muuttamisesta (3. lakiehdotus).

Lisäksi esitys sisältää ehdotuksen kahden tulkintaselityksen antamiseksi. Ensimmäinen tulkintaselitys koskee ydinenergialain mukaista päätösmenettelyä. Suomen lainsäädäntö sisältää ydinvoimalaitosten osalta valtioneuvoston periaatepäätösmenettelyn, jossa valtioneuvoston myönteinen, lupamenettelyä edeltävä periaatepäätös annetaan eduskunnan vahvistettavaksi ja varsinaisesta lupamenettelystä säädetään erikseen. Hallituksen esityksessä pyydetään eduskunnan hyväksymistä tulkintaselitykselle, jonka mukaan muutoksenhakuoikeus ei näin ollen koske ydinenergialain mukaista periaatepäätösmenttelyä eikä siten myöskään tee mahdolliseksi muutoksenhakua eduskunnan kyseisessä menettelyssä tekemään päätökseen.

Toinen tulkintaselitys koskee sitä, että yleissopimuksen edellyttämän muutoksenhakuoikeuden selitetään Suomen oikeuden mukaan toteutettavan siten, että muutoksenhakuoikeus on keran, vaikka hankkeelle tarvittaisiin useampi kuin yksi lupa.

Ympäristövaliokunta toteaa, että Suomen lainsäädäntö on Århusin sopimuksen kattamien asioiden suhteen edistysellinen ja täyttää jo pääosin sopimuksen määräykset. Jo toteutetuilla lainsäädäntöuudistuksilla on myös välitön yhteys perustuslakiin, joka muodostaa perustan osallistumisoikeuden laajentamiselle ympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Avoimuuden ja päätöksenteon julkisuuden edistäminen ovat olleet keskeisiä tavoitteita myös Suomen EU-politiikassa ja kansainvälisessä yhteistyössä. Århusin sopimuksen ratifioiminen on siten hyvin linjassa Suomen kansallisen ja kansainvälisen ympäristöpolitiikan kanssa.

Ympäristöjärjestöjen muutoksenhakuoikeus

Århusin yleissopimuksen hyväksyminen edellyttää, että ympäristönsuojelujärjestöille annetaan muutoksenhakuoikeus sopimuksen liittees-

² direktiiviehdotus muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa KOM(2003)624 lopullinen, asetusehdotus Århusin yleissopimuksen soveltamisesta EY:n toimielimiin KOM(2003)622 lopullinen ja ehdotus neuvoston päätökseksi sopimuksen hyväksymiseksi yhteisön puolesta KOM(2003)625 lopullinen

sä I tarkoitettuja hankkeita koskevista päätöksistä. Ympäristöjärjestöjen muutoksenhakuoikeus on Suomessa jo toteutettu useimpien hankkeiden osalta. Ympäristönsuojelulain (86/2000) 97 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan valitusoikeus ympäristönsuojelulain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen on rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät. Vesilain (264/1961) 17 luvun 1 §:n 2 momentin 2 kohta on samalla tavoin muotoiltu. Vastaavantyyppisiä järjestöille valitusoikeuden perustavia säännöksiä ovat myös maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 191 §:n 2 momentti ja 193 §, luonnonsuojelulain (1096/1996) 61 §:n 3 momentti sekä jätelain (1072/1993) 66 §:n 2 momentti. Yleissopimuksen I liitteessä lueteltuja hankkeita koskevien päätösten osalta järjestöjen muutoksenhakuoikeus perustuu nykyisellään etenkin ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin.

Suomen lainsäädäntö on siten jo yleissopimuksen vaatimusten mukainen lukuun ottamatta ydinenergialakiin tarvittavaa täsmennystä ja eräitä ns. pitkittäishankkeita eli eräitä sähköjohdot, kaasu- ja öljyputkia sekä kaukoliikenteen rautateitä. Tämän vähäisen puutteen saattamiseksi yleissopimuksen mukaiseksi hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 5 §:ssä ehdotetaan, että myös alueella toimivalla sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on edistää ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelua taikka asuinympäristön viihtyvyyttä on valitusoikeus pitkittäishanketta varten annetusta lunastusluvasta.

Ympäristövaliokunnalle on esitetty, että Århusin sopimuksen tulkintaohjeessa todetaan, että sopimuksen ratifioineiden maiden viranomaisten olisi sallittava muiden maiden kansalaisille ja järjestöille ympäristötiedon saanti sekä oikeus nostaa kanne oikeudessa ja että tämä olisi turvattava myös sellaisille järjestöille, joiden toimintapaikka on toisessa maassa. Lisäksi valiokunnalle on esitetty, että muutoksenhakuoikeuden laajentaminen ehdotetulla tavalla johtai-

si siihen, että valitusoikeus laajenisi merkittävästi.

Ympäristövaliokunta ei pidä huolta merkittävästä laajentamisesta perusteltuna, vaan yhtyen lakivaliokunnan arvioon katsoo, että Århusin yleissopimuksen edellyttämät muutokset Suomen voimassa olevaan lainsäädäntöön ovat vähäisiä. Ehdotetut ympäristöjärjestöjen muutoksenhakuoikeutta koskevat säännökset eivät tuo nykylainsäädäntöön mitään merkittävää uutta elementtiä. Tämä arvio perustuu ennen kaikkea siihen, että yleissopimus ei edellytä järjestöjen rajoituksetonta muutoksenhakuoikeutta.

Yleissopimuksen 3 artiklan 9 kappaleen mukaan järjestöllä tulee olla muutoksenhakuoikeus ilman sen rekisteröidyn toimipaikan sijaintiin tai sen toiminnan todelliseen keskukseen perustuvaa syrjintää.

Valiokunta katsoo, että kansallisessa lainsäädännössä voidaan sopimuksen 2 artiklan 5 kappaleen nojalla asettaa ympäristöjärjestöjen muutoksenhakuoikeudelle rajoituksia, kunhan ne eivät ole yleissopimuksessa tarkoitettulla tavalla syrjiviä. Suomella ei ole velvollisuutta lainsäädännössään sallia ulkomaisen ympäristöjärjestön muutoksenhakuoikeutta pelkästään sillä perusteella, että järjestön maantieteellinen toiminta-alue sinänsä kattaa myös Suomen. Laissa voidaan edellyttää, että järjestö osoittaa konkreettisen oikeudellisen liittymän sekä Suomen alueeseen että valituksenalaiseen toimintaan. Tällainen liittymä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että järjestöllä on Suomeen kohdistuvaa todellista toimintaa ja että järjestön toiminnan tarkoitus kattaa ne intressit, joista valituksen kohteena olevassa hankkeessa on kysymys. Valiokunta katsoo edellä esitettyyn viitaten, että yleissopimuksen ratifioiminen ei laajenna valitusoikeuden aineellisia perusteita, vaan nykyisenkaltaisia valitusoikeuden edellytyksiä voidaan edelleen käyttää.

Ympäristövaliokunta yhtyy lakivaliokunnan lausunnossaan esittämään kantaan siitä, että järjestöjen valitusoikeutta koskevat säännökset eivät ole yhtenäisesti muotoiltuja eivätkä muodosta johdonmukaista järjestelmää. Ympäristövaliokunnan mielestä esillä oleva sopimus koros-

taa osaltaan tarvetta arvioida mahdollisuuksia yhdenmukaistaa ja systematisoida muutoksenhakusäännöksiä.

Vaikutus valitusten määrään

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan painottanut, että muutoksenhakuoikeuden laajentaminen voi lisätä valitusten määrää. Oikeus- ja hallintokäytännössä on viitteitä siitä, että ympäristöasioiden käsittelyajat saattavat valitusmahdollisuuksien laajentumisen takia muodostua kohtuuttoman pitkiksi etenkin useita eri lupia edellyttävissä hankkeissa. Perustuslakivaliokunta katsoo, että valtioneuvoston tulee sen vuoksi seurata muutoksenhakuoikeuden laajentamista koskevan sääntelyn vaikutuksia ympäristöasioiden käsittelyaikojen kokonaispituuteen ja ryhtyä tarvittaessa toimiin käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Myös maa- ja metsätalousvaliokunta sekä talousvaliokunta ovat lausunnoissaan kiinnittäneet huomiota tähän.

Lakivaliokunta sen sijaan ei pidä todennäköisenä, että yleissopimuksesta johtuva järjestöjen muutoksenhakuoikeuden laajeneminen johtaisi valitusten määrän olennaiseen kasvuun. Tähän viittaa lakivaliokunnan mukaan muun muassa se, että oikeusministeriön tänä vuonna julkaiseman selvityksen mukaan järjestöt eivät juuri ole käyttäneet niille maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyä aiempaa laajempaa oikeutta hakea muutosta kuntakaavoitukseen. Lakivaliokuntaakin pitää kuitenkin tärkeänä oikeusministeriön asettamaan työryhmään viitaten, että ympäristöasioiden käsittelyaikojen kokonaispituuteen kiinnitetään huomiota.

Ympäristövaliokunta pitää oikeussuojajärjestelmän toimivuutta erittäin tärkeänä ja katsoo, että valtioneuvoston tulee seurata muutoksenhakuoikeuden laajentamista koskevan sääntelyn vaikutuksia ympäristöasioiden käsittelyaikojen kokonaispituuteen ja ryhtyä tarvittaessa toimiin käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Valiokunnan mielestä ei saadun selvityksen perusteella ole kuitenkaan todennäköistä, että yleissopimuksen ratifiointi johtaisi merkittävään valitusten määrän kasvuun (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*).

Hallitusohjelmaan sisältyy oikeussuojajärjestelmän toimivuuden arviointi maankäyttö- ja rakennusasioissa sekä sen selvittäminen, voidaan-ko lainmuutoksin ja muin keinoin vähentää tarvetta valituksiin ja nopeuttaa valitusten käsittelyä. Hallitusohjelmaan perustuen ympäristöministeriö on teettänyt selvityksen asemakaavojen valitusherkkyiden muuttumisesta. Alustavat tulokset osoittavat, että valitusherkkyys maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa ei ole kasvanut ja että järjestöt eivät ole käyttäneet laajennettua valitusoikeutta juuri lainkaan. Valitusten käsittelyn nopeuttamismahdollisuuksia on selvitetty lisäksi oikeusministeriön asettamassa työryhmässä. Ympäristövaliokunta on mietinnössään (YmVM 7/2004 vp) esittänyt pitävänsä työryhmän ehdotuksia lähtökohtaisesti perusteltuina ja oikeansuuntaisina ja kiirehtinyt niiden toteuttamiseksi tarvittavien lakiehdotusten valmistelua ja saattamista eduskunnan käsiteltäväksi. Lisäksi valiokunta on mainitussa mietinnössään painottanut tarvittavien resursien turvaamisen tärkeyttä valitusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Ympäristövaliokunta pitää laki- ja maa- ja metsätalousvaliokunnan tavoin myönteisenä sitä, että oikeusministeriö on toukokuun alussa asettanut poikkihallinnollisen työryhmän seuraamaan niiden toimenpiteiden toteuttamista, joilla pyritään nopeuttamaan yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittäviä asioita koskevien valitusten käsittelyä.

Pitkittäishankkeita koskeva lakiesitys (2. lakiehdotus)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä (2. lakiehdotus). Koska ns. pitkittäishankkeiden suunnittelua, sijoittamista tai rakentamista ei ratkaista missään erityisessä lupamenettelyssä, ei niistä myöskään ole erikseen järjestetty muutoksenhakumahdollisuutta.

Lain soveltamisalaan kuuluvia hankkeita ovat maanpäälliset, jännitteeltään vähintään 220 kilovoltin ja pituudeltaan yli 15 kilometrin mittaiset

sähköjohdot. Lakia sovelletaan myös kaasun, öljyn tai kemikaalien kuljettamiseen tarkoitettuun siirtoputkeen, jonka pituus on yli 40 kilometriä ja halkaisija yli 800 millimetriä. Lisäksi kaukoliikenteen rautatiet kuuluvat laissa tarkoitettuihin pitkittäishankkeisiin. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 4 §:n mukaan edellä kuvattua hanketta ei saa toteuttaa ilman lunastuslupaa.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että ehdotetulle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, mutta että oikeasuhtaisuuden näkökulmasta sääntely vaikuttaa raskaalta etenkin, kun ehdotus koskee esityksen perusteluista ja lakiehdotuksen nimikkeestä ilmenevän käsityksen mukaan koko lunastusmenettelyn pakollisuutta. Perustuslakivaliokunta pitää ehdotuksen täsmentämistä asianmukaisena sen selkeyttämiseksi, että sääntelyssä on kysymys vain lunastusluvan — eikä koko lunastusmenettelyn — pakollisuudesta.

Ympäristövaliokunta katsoo, että lakiehdotuksen 4 §:n säännös lunastusluvan pakollisuudesta ei edellytä, että luvan saajan olisi välttämättä haettava toimitusmääräys lunastustoimituksen suorittamiseksi, vaan esimerkiksi lunastuskorvauksista on lunastusluvan myöntämisen jälkeenkin mahdollista sopia. Perustuslakivaliokunnan edellyttämän täsmentämisen toteuttamiseksi ympäristövaliokunta ehdottaa 2. lakiehdotuksen nimikkeen muuttamista siten, että viittaus lunastusmenettelyyn poistetaan ja sen sijaan viitataan ainoastaan lunastuslupaun. Lain nimikkeen muutoksella selvennetään, että kysymys on edellä kuvatulla tavalla yksinomaan lunastusluvan pakollisuudesta.

Lainsäädännön kehittämistarpeesta

Hallituksen esityksessä (s. 11/I) todetaan, että pitkittäishankkeita koskevan 2. lakiehdotuksen tarkoituksena on täyttää yleissopimuksen asettamat vaatimukset, kunnes laissa tarkoitettuja hankkeita koskeva erityinen lupa- ja suunnittelulainsäädäntö säädettäisiin. Laki on siten tarkoitettu lähtökohtaisesti väliaikaiseksi ratkaisuksi. Ympäristövaliokunta toteaa, että väliaikainen

lainsäädäntöratkaisu on yleissopimuksen edellyttämän lainsäädännön aikaansaamiseksi tarpeen, mutta monesta syystä ongelmallinen. Väliaikaisen ratkaisun ongelmallisuus perustuu siihen, että lunastuslaissa ei ole luonnonsuojelulakiin kohdistuvaa viittaussäännöstä lukuun ottamatta ympäristöllistä harkintaa mahdollistavia säännöksiä, joihin muutoksenhaku voisi perustua. Lunastuslaki sääntelee lähinnä lunastajan ja omaisuutta luovuttavien välistä lunastussuhdetta eikä ympäristövaikutuksia yleisesti. Eri hanketyyppejä, kuten teitä ja rautateitä koskevan lainsäädännön valmistelu on siten ympäristövaliokunnan mielestä perusteltua. Maantielakiehdotus onkin jo annettu eduskunnalle (HE 17/2004 vp). Valiokunta katsoo, että valtioneuvoston tulisi ryhtyä toimenpiteisiin sellaisen pitkittäishankkeita koskevan lainsäädännön aikaansaamiseksi, johon voitaisiin sisällyttää myös tarvittavat aineelliset valitusperusteet (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*).

Ydinenergiain muutosehdotus (3. lakiehdotus)

Hallituksen esitykseen sisältyy ydinenergiain (990/1987) muutosehdotus. Monilupaisissa hankkeissa yleissopimuksessa edellytetty järjestöjen muutoksenhakuoikeus toteutuu maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa menettelyissä. Tästä on kuitenkin poikkeuksena tilanne, jossa ydinlaitos sijoitettaisiin olemassa olevien ydinvoimaloiden yhteyteen. Tämän muutoksenhakuoikeutta koskevan puutteen korjaamiseksi esityksessä ehdotetaan ydinenergiain muuttamista. Ydinlaitoksen ympäristölupa ei ole kattava, sillä ympäristönsuojelulakia ei sovelleta säteilystä aiheutuvien haittavaikutusten ehkäisemiseen siltä osin kuin siitä säädetään ydinenergiailaissa tai säteilylaissa (ympäristönsuojelulain 2 §:n 2 momentti). Ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa selvitetään erityisesti ydinlaitoksen lämpöpäästöt, jotka aiheutuvat lauhdevesien johtamisesta vesistöön, mutta säteilykysymystä ei käsitellä ympäristöluvan yhteydessä. Molempien nykyisten ydinvoimaloiden laitosalueilla on lisärakentamisen mahdollistava

asemakaava (HE 165/2003 s. 10). Tämän vuoksi lisärakentamiseen ei tarvita uutta asemakaavaa eikä näin ollen järjestöjen muutoksenhakumahdollisuus, jonka maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa asemakaavoista, toteudu. Valiokunta pitää näistä syistä ehdotettua muutosta taroituksenmukaisena.

Ehdotetun 75 a §:n mukaan valitusoikeus ydinenergialain 18 ja 19 §:ssä tarkoitettua valtioneuvoston rakentamislupapäätöksestä on myös rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät. Valitusoikeus koskisi vain niitä ydinlaitoshankkeita, joita koskeva periaatepäätöshakemus jätetään valtioneuvostolle lain voimaantulon jälkeen. Tämä muutoksenhakuoikeus ei näin ollen koske ydinenergialain mukaisista periaatepäätösmenettelyä eikä siten myöskään tee mahdolliseksi muutoksenhakua eduskunnan kyseisessä menettelyssä tekemään päätökseen. Hallituksen esityksessä (s. 29/I ja s. 44/II) pyydetään eduskunnan hyväksymistä myös tätä tarkoitavalle selitykselle.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että yleissopimuksen hyväksymisen yhteydessä annetaan kaksi tulkintaselitystä. Ensimmäinen tulkintaselitys koskee edellä kuvattua ydinenergialain mukaisen periaatepäätösmenettelyn asemaa. Sen mukaan Suomi katsoo, etteivät 9 artiklan 2 kappaaleen uudelleentarkastelua koskevat määräykset edellyttää niiden soveltamista hanketta koskevan päätöksenteon siinä vaiheessa, kun valtioneuvosto tekee periaatepäätöksen, jonka eduskunta voi kumota tai hyväksyä, jos 9 artiklan 2 kappaaleen määräykset tulevat sovellettaviksi hanketta koskevassa myöhemmässä päätöksenteossa. Toinen tulkintaselitys koskee ns. monilupaisia hankkeita eli hankkeita, joilta lainsäädäntö edellyttää useita, peräkkäisiä lupapäätöksiä. Sen mukaan Suomi katsoo, että kukin sopimuspuoli määrittelee kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, missä vaiheessa on oikeus pyytää 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liit-

tyvien menettelyjen uudelleentarkastelua 9 artiklan 2 kappaaleen nojalla.

Yleissopimuksen voimaantulo

Yleissopimuksen voimaantulosäännöksen mukaan sopimus tulee voimaan 90. päivänä sen jälkeen, jona 16. ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymisasiakirja on talletettu YK:n pääsihteerin huostaan. Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 30.10.2001. Ainakin 12 EU:n jäsenvaltiota on ratifioinut tai hyväksynyt sopimuksen. Suomen osalta sopimus tulee voimaan 90. päivänä siitä, kun Suomi tallettaa hyväksymisasiakirjansa. Hallituksen esitykseen sisältyvät lait on tarkoitus saattaa voimaan valtioneuvoston asetuksella samaan aikaan kuin yleissopimus tulee voimaan.

Talousvaliokunta on lausunnossaan edellyttänyt, että Suomen osalta yleissopimus ja lait saatetaan voimaan vasta sen jälkeen, kun EU:n jäsenvaltioiden selvä enemmistö on ratifioinut tai hyväksynyt sopimuksen. Ympäristövaliokunta toteaa, että sopimuksen on mietinnön valmistuessa hyväksynyt 13 EU:n jäsenvaltiota eli enemmistö yhteisöstä ja että sopimuksen hyväksymismenettelyt ovat vireillä kaikissa niissä jäsenmaissa, jotka eivät ole yleissopimusta vielä hyväksyneet. Puuttuvat jäsenmaiden sekä yhteisön ratifiointi- ja hyväksymispäätökset ovat siten odotettavissa lähitulevaisuudessa.

Edellä mainittu huomioon ottaen ympäristövaliokunta katsoo, että sopimuksen hyväksymiselle ei ole estettä. Sopimuksen hyväksyminen on Suomen kannalta hyödyllistä, sillä sopimuksen ratifioituaan Suomi voi täysivaltaisesti osallistua sopimusosapuolten kokouksiin ja käyttää vaikutusvaltaansa sopimuksen soveltamisessa. On tärkeää, että Suomi valvoo, että myös muut osapuolet noudattavat sopimusta.

Talousvaliokunnan mielestä Suomen tulee lisäksi harkita yleissopimuksen irtisanomismahdollisuutta, jos muutoksenhakuoikeutta käytetään väärin niin, että hankkeitten toteuttaminen pitkittyy, vaikeutetaan investointeja ja työllisyyttä sekä aiheutetaan taloudellisia vahinkoja elinkeinoelämän kilpailukykyä heikentäen. Ym-

päristövaliokunta toteaa, että yleissopimuksen sisältämä tavanomainen irtisanomislauseke mahdollistaa irtisanomisen sen jälkeen, kun kolme vuotta on kulunut sopimuksen voimaantulosta Suomen osalta. Asiantuntijakuulemisen perusteella on epätodennäköistä, että tapahtuisi sellaisia merkittäviä väärinkäytöksiä, joiden johdosta yleissopimuksen irtisanomista olisi harkittava.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valiokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy Århusissa 25 päivänä kesäkuuta 1998 tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan,

että eduskunta hyväksyy annettaviksi hallituksen ehdottamat kaksi selitystä,

että 1. ja 3. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 2. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi lain nimike muutettuna seuraa-

vasti (Valiokunnan muutosehdotus) sekä

että hyväksytään kaksi lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset):

Valiokunnan muutosehdotus

Laki

eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa ympäristöasioiden käsittelyaikojen kokonaispituutta ja lisää tarvittaessa hallinnon resursseja valitusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja oikeussuojajärjestelmän toimivuuden turvaamiseksi.*
2. *Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin sellaisen pitkittäishankkeita koskevan lainsäädännön aikaansaamiseksi, johon voitaisiin sisällyttää myös tarvittavat aineelliset valitusperusteet.*

Helsingissä 15 päivänä kesäkuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pentti Tiusanen /vas
vpj. Satu Hassi /vihr
jäs. Susanna Haapoja /kesk
Hanna-Leena Hemming /kok (osittain)
Rakel Hiltunen /sd
Tuomo Hänninen /kesk
Antti Kaikkonen /kesk (osittain)
Inkeri Kerola /kesk
Mikaela Nylander /r

Heikki A. Ollila /kok (osittain)
Eero Reijonen /kesk (osittain)
Säde Tahvanainen /sd
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vas
Ahti Vielma /kok
Pia Viitanen /sd
vjäs. Esko Ahonen /kesk (osittain)
Hannu Hoskonen /kesk (osittain)
Esa Lahtela /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.