

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 29 päivänä marraskuuta 2005 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta (HE 210/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Seija Rantakallio ja ylitarkastaja Jukka Reinikainen, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Minna Hyttinen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- hallintoneuvos, oikeustieteen tohtori Pekka Vihervuori, korkein hallinto-oikeus

- ylituomari Pekka Kainlauri, Vaasan hallinto-oikeus
- ylitarkastaja Antti Puhalainen, Kaakkois-Suomen ympäristökeskus
- ylitarkastaja Seija Savo, Lounais-Suomen ympäristökeskus
- ylitarkastaja Mikko Lukkarinen, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus
- ympäristöyksikön päällikkö Sami Kuitunen, Fingrid Oyj
- asiantuntija Jukka Luokkamäki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- ympäristölakimies Leena Eränkö-Pohjanraito, Suomen Kuntaliitto
- luonnonsuojelusihteeri Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

Lisäksi valiokunta on saanut Uudenmaan ympäristökeskuksen kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi muutokset, jotka ovat tarpeen tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun neuvoston direktiiviin tehtyjen muutosten täytäntöönpanemiseksi.

Lain osallistumista koskevia säännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi järjestöjen osalta ja

arviointimenettelyn soveltamisalaa hankkeiden muutoksiin täsmennettäväksi.

Päätösvalta arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa ehdotetaan siirrettäväksi pääsääntöisesti alueellisille ympäristökeskuksille. Muut tahot kuin hankkeesta vastaava eivät saisi hakea päätökseen muutosta erikseen, vaan samassa järjestyksessä ja yhteydessä kuin hankkeen lupa- tai sitä vastaavasta päätöksestä

valitetaan. Lisäksi lakiin ehdotetaan kirjattavaksi mahdollisuus hakea hankkeen lupa- tai sitä vastaavaan päätökseen muutosta arviointimenettelyn olennaisen puutteellisuuden perusteella.

Samassa yhteydessä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi uuden perustuslain edellyttämät muu-

tokset täsmentämällä valtuutussäännöksiä ja nostamalla tarvittavat säännökset ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetusta asetuksesta lain tasolle.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Toimivallan siirtäminen alueellisille ympäristökeskuksille

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan päätösvalta arviointimenettelyn soveltamisesta 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin hankkeisiin (tapauskohtainen ympäristövaikutusten arviointi) siirretään ympäristöministeriöltä alueellisille ympäristökeskuksille. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan (s. 5/I) toimivallan siirtäminen on yhdenmukaista ympäristölainsäädännön ja -hallinnon viimeaikaisen kehityksen kanssa. Alueellisille ympäristökeskuksille kuuluu jo nykyisin merkittävä osa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaisesta toimivallasta. Ne toimivat yhteysviranomaisina, tekevät ympäristöministeriölle esityksiä arviointimenettelyn soveltamisesta sekä antavat valtaosan arviointimenettelyn soveltamatta jättämistä koskevista lausunnoista.

Valiokunta on arvioinut toimivallan siirtämistä tulkintakäytännön yhtenäisyyden turvaamisen näkökulmasta. Tapauskohtaisen arviointimenettelyn lähtökohtana ovat lain perustelujen mukaan (HE 319/1993) 1 momentissa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavat merkittävät haitalliset ympäristövaikutukset. Harkinnassa tulee antaa erityistä merkitystä

hankkeen laadulle, laajuudelle, sijainnille, hankkeen ja muun hankkeen mahdollisille yhteisvaikutuksille sekä 2 §:ssä tarkoitetuille ympäristövaikutuksille. Hankkeet voivat olla hanketyypiltään erilaisia tai eräissä tapauksissa samantyyppisiä mutta pienempiä kuin asetuksessa säädettävän hankeluettelon hankkeet.

Valiokunta toteaa, että tapauskohtaisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltaminen on hankeluettelon perustuvaan menettelyyn verrattuna poikkeuksellista ja siten soveltamiskriteerien yhtenäisyydellä on erityinen merkitys. Tätä ilmentää myös se, että päätösvalta on voimassa olevan lainsäädännön mukaan ympäristöministeriöllä. Valiokunnalle on kuitenkin painotettu, että lain soveltamista koskeva osaaminen on nykyisen lausuntomenettelyn myötä kasvanut alueellisissa ympäristökeskuksissa ja asetuksessa täsmennetyt soveltamiskriteerit ovat vakiintuneet käytännön toiminnassa. Viimeisen viiden vuoden aikana ympäristöministeriö on tehnyt 34 arviointimenettelyn soveltamisen tarvetta koskevaa ratkaisua, joista ainoastaan kolmessa ympäristöministeriö on poikennut alueellisen ympäristökeskuksen esityksestä. Toimivallan siirtäminen alueellisille ympäristökeskuksille ei siten käytännössä muuttaisi nykyistä tulkintakäytäntöä. Valiokunta pitää edellä esitettyyn viitaten kuitenkin erityisen tärkeänä sitä, että hallintokäytännön yhdenmukaisuutta huolellisesti seurataan.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että alueellisilla ympäristökeskuksilla on jo nykyisin lukuisia tehtäviä ja niillä olevat eri toimivallat saattavat olla ristiriidassa keskenään. Ehdotus ei siten ainakaan lisää

hallinnollista selkeyttä. Valiokunta painottaa, että ympäristökeskuksissa tulee huolehtia lupa- ja yhteysviranomaistehtävien erottamisesta. Ympäristöhallinnosta annetun lain 4 §:n 5 momentin mukaan lakisääteisten lupa- ja valvontasoioiden sekä muiden näihin rinnastettavien viranomaistehtävien hoito on alueellisessa ympäristökeskuksessa järjestettävä siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan. Säännös koskee luonnollisesti myös tilanteita, joissa alueellinen ympäristökeskus toimii hankkeessa sekä yhteysviranomaisena että lupaviranomaisena.

Valiokunta toteaa, että ympäristöministeriö on marraskuussa 2005 asettanut hankkeen, jonka tehtävänä on valmistella ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistaminen siten, että luvat keskitetään yhteen valtion lupaviranomaiseen ja kuntiin. Lupien valvonta jää edelleen alueellisten ympäristökeskuksen ja kuntien tehtäväksi. Lupavelvollisten määrää supistetaan ja luvitusta korvataan muilla hallinnollisesti keveämmillä menettelyillä. Hankkeen yhteydessä otetaan huomioon vireillä olevat kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen ja sen vaikutukset valtion ja kuntien ympäristölupahallintoon. Myös vesilain uudistus tulee ottaa huomioon hankkeen yhteydessä. Valiokunta katsoo, että ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan lain toimivuuden kokonaisarvioinnin yhteydessä huomioon tulee ottaa edellä mainitun ympäristölupahallinnon uudistamisen vaikutukset alueellisten ympäristökeskusten tehtäviin. Valiokunta kiirehtii ympäristölupahallinnon uudistamishankkeen etenemistä.

Uraanin louhinta hankeluettelo

Hallituksen esityksen hyväksymisen yhteydessä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen hankeluettelo on tarkoitus tehdä ainoastaan kemikaalilain muutoksesta johtuva välttämätön tarkistus. Valiokunta viitaten viimeaikaiseen lisääntyneeseen kiinnostukseen uraanin etsintähankkeisiin Suomessa pitää tärkeänä, että uraanin louhinta lisätään hankeluettelon 2 kohdan c alakohtaan asbestin louhinnan rinnalle, jolloin uraanin louhintaan sovelletaan

aina arviointimenettelyä kaivoshankkeen koosta riippumatta.

Valiokunta pitää tarpeellisena myös valtausvaiheen tutkimustyöhön liittyvän uraanin koelouhinnan ympäristövaikutusten pikaista selvittämistä, jotta voidaan arvioida, onko myös koelouhinta perusteltua lisätä hankeluettelo. Uraanin louhinta herättää säteily- ja muiden haitallisten ympäristövaikutustensa vuoksi erityistä huolta, ja siten paitsi hankkeiden ympäristölliseen hyväksyttävyyteen myös niiden sosiaaliseen kestävyys on kiinnitettävä erityistä huomiota. Valiokunta tähdentää, että mitä ristiriitaisempi hanke on, sitä intensiivisemmät osallistumisjärjestelyt ovat perusteltuja. Myös toiminnanharjoittajan kannalta on tarkoituksenmukaista, että hankkeen vaikutukset selvitetään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja että myös luvanvaraisuus on ennakolta mahdollisimman selvää. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että uraanin koelouhinta voi jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla edellyttää tapauskohtaisesti ympäristövaikutusten arviointimenettelyn suorittamista koelouhinnan laajuudesta, suoritustavasta ja siten vaikutuksista riippuen. Tutkimusvaiheen työt voivat olla tilanteesta riippuen poraamista, kairaamista tai koelouhintaa, jolloin tutkimuslouhoksen koko voi vaihdella muutamasta metristä kymmeneen metriin. Valiokunta kiirehtii koelouhinnan määrittelyä sekä sen vaikutuksien ja arviointimenettelyn tarvetta koskevien selvitysten tekemistä siten, että koelouhintaa koskevista vaatimuksista voidaan säätää asianmukaisesti.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen hankeluettelon muutostarpeita on tarkoitus tarkastella laajemmin YK:n Euroopan talouskomission alaisen valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen (Ns. Espoon sopimus, SopS 67/1997) muutosten ratifioimisen yhteydessä. Espoon sopimuksen muutosten ratifioinnin yhteydessä on tarkoitus tehdä tarkistuksia ympäristövaikutusten arviointimenettelylakiin ja lisätä tuulivoimahankkeet asetuksen hankeluettelo. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2007.

Ympäristövaikutusten arviointilainsäädännön kehittäminen

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ympäristövaikutusten arviointia koskevan lainsäädännön toimivuuden kokonaisarviointi on tarkoitus käynnistää vuoden 2006 aikana siten, että työ painottuu vuosille 2007—2008. Tarkoituksena on pohtia ympäristövaikutusten arviointimenettely kehittämistä laajemmin, muuan muassa arviointilain suhdetta muuhun lainsäädäntöön.

Valiokunta pitää ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain toimivuuden kokonaisarviointia välttämättömänä katsoen, että laki on uudistamisen tarpeessa jo lakitekniisin perustein. Lakiin on tehty niin lukuisasti erilaisia muutoksia, että sen sisäinen logiikka ja selkeys on heikentynyt. Myös lain käytännön toimivuutta ja kehittämistarpeita on tarpeen tarkastella. Tärkeitä selvityskohteita soveltamiskäytännössä ovat osallistumisjärjestelmän toimivuus ja hankekokonaisuuden määrittely, eli mitkä hankkeen osat määritetään osaksi arvioitavaa kokonaisuutta ja mitkä voidaan liittää liittäishankkeina erikseen. Tähän liittyy myös ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta ongelmallinen mahdollisuus hankekokonaisuuden pilkkomiseen sellaisiksi osiksi, että mikään niistä ei yksinään edellytä arviointimenettelyn suorittamista. Keskeinen kysymys kokonaisarvioinnissa on arviointimenettelyn suhde muuhun ympäristölainsäädäntöön. Tärkeää on myös selvittää, miten selvityksessä ympäristön nykytilanteesta ja siihen perustuvissa arvioinneissa hankkeen vaikutusten merkittävydestä otetaan huomioon alueen tuleva käyttö eli kaavoitustilanne ja alueelle myönnetty rakennusluvut. Arviointimenettelyn suhde muuhun ympäristölainsäädäntöön tulee tarkasteltavaksi ympäristölupahallinnon uudelleenjärjestelyn yhteydessä.

Yksityiskohtaiset perustelut

17 §. Lakiehdotuksen 17 §:n mukaan alueellisella ympäristökeskuksella ja pykälän 2 momentissa tarkoitetuilla tahoilla on valitusoikeus paitsi ympäristövaikutusten arviointimenettelyn puuttumisen myös sen *olennaisen puutteellisuu-*

den perusteella. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 10/I) todetaan, että lisäys vastaa nykyistä oikeuskäytäntöä ja että puutteellisuutta koskeva valitusperuste voi koskea sekä arvioinnin sisältöä että menettelyä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kynnys lupa- tai vastaavan päätöksen kumoamiseen on nykyisessä oikeuskäytännössä korkea. Valiokunta korostaa, että pykälän sanamuodon muutoksella tarkoitetaan vallitsevan oikeuskäytännön suuntaisesti sitä, että puutteellisuuden tulee olla arviointimenettelyn tarkoitukseen ja valtioneuvoston asetuksella ympäristövaikutusten arviointimenettelylle asetettaviin tarkempiin vaatimuksiin nähden olennainen. Yhteysviranomainen antaa lausuntonsa arviointiohjelmasta ja -selostuksesta, joten niiden sisällölle asetuksessa asetetut vaatimukset ovat luonnollisesti keskeisenä lähtökohtana puutteellisuuden olennaisuutta arvioitaessa.

19 §. Lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentin mukaan hankkeesta vastaava saa valittaa alueellisen ympäristökeskuksen päätöksestä siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään eli hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Esimerkiksi maa-ainesten ottamishankkeen tai tiehankkeen edellyttämistä lupa- ja muista päätöksistä valitetaan kulloinkin alueellisesti toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen. Tällöin on perusteltua, että myös arviointimenettelyn soveltamista koskevaan päätökseen kohdistuva muutoksenhaku ohjautuu samaan hallinto-oikeuteen ja seuraa siten hankkeen lupapäätöksen muutoksenhakureittiä.

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin perusteella arviointimenettelyn soveltamisesta tekee päätöksen se alueellinen ympäristökeskus, jonka toimialueelle hanke sijoittuu. Jos hanke sijoittuu useamman alueellisen ympäristökeskuksen toimialueelle tai alueellinen ympäristökeskus vastaa hankkeen suunnittelusta tai toteuttamisesta, ympäristöministeriö määrää 6 §:n 2 momentin mukaan, mikä alueellisista ympäristökeskuksista tekee päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta.

Alueellisen ympäristökeskuksen päätöksestä valitetaan hallintolainkäyttölain 12 §:n 1 momentin perusteella siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä ympäristökeskuksen toimialue sijaitsee. Jollei tätä perustetta voida käyttää, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä alueellisen ympäristökeskuksen päätoimipaikka sijaitsee. Edellä esitetyn perusteella hankkeesta vastaavan muutoksenhaku ohjautuu käytännössä lähes aina siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä hanke tai pääosa siitä sijaitsee. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan muutoksilla ei ole merkittäviä vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään. Valiokunta katsoo, että muutoksenhaun ohjautumista ja toimivuutta tulee seurata ja tarkastella asiakokonaisuutta ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain toimivuuden kokonaisarvioinnin yhteydessä.

Lakiehdotuksen 19 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan alueellisella ympäristökeskuksella on oikeus hakea oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla se on kumonnut alueellisen ympäristökeskuksen päätöksen. Valiokunta pitää muutosta perusteltuna viitaten hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan viranomaisella on valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Pykälässä tarkoitettulla oikeuskäytännöllä tarkoitetaan myös hallinnossa muotoutunutta käytäntöä. Valiokunta katsoo, että asian selventämiseksi säännöstä on syytä täsmentää lisäämällä siihen viittaus myös hallintokäytäntöön.

Lakiehdotuksen 19 §:n 3 momentin tarkoituksena on säätää siitä, että muiden tahojen kuin hankkeesta vastaavan muutoksenhakumahdollisuus toteutuu hankkeen lupa-asian yhteydessä. Muutoksenhakua päätökseen, että hankkeeseen ei sovelleta arviointimenettelyä, ei siten ehdoteta erotettavaksi lupa-asian muutoksenhausta. Valiokunta pitää ehdotusta perusteltuna, sillä

näin tämä muutoksenhaku ei pidennä olennaisesti hankkeen oikeussuojakäsittelyihin kuluva aikaa. Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisena säännöksen täsmentämistä siten, että menettelylinen yhteys ilmenee myös säännöksestä suoraan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 19 § muutettuna seuraavasti (Valiokunnan muutosehdotus).

Valiokunnan muutosehdotus

19 §

Muutoksenhaku arviointimenettelyn soveltamista koskevaan päätökseen

(1 mom. kuten HE)

Alueellisella ympäristökeskuksella on oikeus hakea *hallinto- ja* oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi valittamalla muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut alueellisen ympäristökeskuksen 6 §:n 1 momentin nojalla tekemän päätöksen.

Lain 6 §:n 1 momentin nojalla tehtyyn päätökseen ei saa muutoin erikseen hakea valittamalla muutosta. Edellä 17 §:n 2 momentissa tarkoitettua tahot saavat kuitenkin hakea muutosta päätökseen, jolla on katsottu, ettei arviointimenettelyn soveltaminen ole tarpeen, samassa järjestyksessä *ja yhteydessä* kuin 4 §:ssä tarkoitettua hanketta koskevasta muun lain mukaisen lupa-asian ratkaisusta tai hankkeen toteuttamisen kannalta muusta olennaisesta päätöksestä valitetaan.

YmVM 3/2006 vp — HE 210/2005 vp

Helsingissä 29 päivänä maaliskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pentti Tiusanen /vas	Jouko Laxell /kok
vpj.	Heidi Hautala /vihr	Eero Reijonen /kesk
jäs.	Susanna Haapoja /kesk	Säde Tahvanainen /sd
	Tuomo Hänninen /kesk	Unto Valpas /vas
	Inkeri Kerola /kesk	Ahti Vielma /kok
	Miapetra Kumpula-Natri /sd	vjäs. Mikko Kuoppa /vas
	Kari Kärkkäinen /kd	Oras Tynkkynen /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.