

Hallituksen esitys eduskunnalle valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen muutosten hyväksymisestä sekä laiksi muutosten lainsäädännön alaan kuuluvan määräyksen voimaansaattamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevaan yleissopimukseen vuonna 2001 tehdyt muutokset sekä lain niiden lainsäädännön alaan kuuluvan määräyksen voimaansaattamisesta.

Yleissopimuksen muutoksilla laajennetaan kansalaisia koskevaa määritelmää sekä lisätään YK:n Euroopan talouskomission ulkopuolisille valtioille mahdollisuus liittyä yleissopimukseen sopimuspuolten kokouksen hyväksynnän perusteella.

Yleissopimuksen muutokset eivät ole vielä kansainvälisesti voimassa. Ne tulevat voi-

maan niiden sopimuspuolten osalta, jotka ovat ne ratifioineet tai hyväksyneet, yhdeksänkymmenen päivän kuluttua päivästä, jona tallettaja on vastaanottanut vähintään kolme neljäsosaa näiden sopimuspuolten ratifioimis- tai hyväksymiskirjoista. Toistaiseksi ei ole ennakoitavissa milloin tämä edellytys täyttyy.

Ehdotettu laki yleissopimuksen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvan määräyksen voimaansaattamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin sopimusmuutokset tulevat voimaan.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	3
2.1 Lainsäädäntö	3
2.2 EU-lainsäädäntö	3
2.3 Suomen ja Viron välinen YVA-sopimus	4
2.4 Nykytilan arviointi	4
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	4
3.1 Tavoitteet	4
3.2 Keskeiset ehdotukset	4
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	4
5 ASIAN VALMISTELU	5
5.1 Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	6
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	7
1 ESPOON SOPIMUKSEN MUUTOKSET JA NIIDEN SUHDE SUOMEN LAINSÄÄDÄNTÖÖN	7
2 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	7
2.1 Laki valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvan määräyksen voimaansaattamisesta	7
3 VOIMAANTULO	7
4 EDUSKUNNAN SUOSTUMUKSEN TARPEELLISUUS	8
4.1 Suomen toimivalta	8
4.2 Yleissopimuksen muutosten lainsäädännön alaan kuuluva määräys	9
5 KÄSITTELYJÄRJESTYS	9
5.1 Käsittelyjärjestys	9
LAKIEHDOTUS	10
Laki valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvan määräyksen voimaansaattamisesta	10
SOPIMUSTEKSTI	11

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

YK:n talouskomission valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva yleissopimus (SopS 67/1997, jäljempänä Espoon sopimus tai yleissopimus) tehtiin vuonna 1991 Espoossa. Suomi hyväksyi Espoon sopimuksen 31 päivänä heinäkuuta 1995. Espoon sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 10 päivänä syyskuuta 1997. Lokakuuhun 2013 mennessä sen on ratifioinut tai siihen on liittynyt 44 valtiota ja Euroopan unioni.

Espoon sopimuksella määritetään sopimuspuolten velvollisuudet arvioida tiettyjen toimintojen ympäristövaikutukset varhaisessa suunnitteluvaiheessa, ja siinä asetetaan valtioille yleinen ilmoitus- ja kuulemisvelvollisuus kaikkien sellaisten suurten hankkeiden yhteydessä, joilla on todennäköisesti merkittäviä valtioiden rajojen yli ulottuvia haitallisia ympäristövaikutuksia.

Espoon sopimuksen toinen sopimuspuolten kokous hyväksyi sopimusmuutoksia sisältävän päätöksen II/14 Sofiassa 27 päivänä helmikuuta 2001. Päätöksellä laajennetaan yleissopimuksen 1 artiklan x kohdassa tarkoitettua kansalaisten määritelmää sekä mahdollistetaan tietyin edellytyksin YK:n Euroopan talouskomission ulkopuolisten valtioiden liittyminen yleissopimukseen. Sopimusmuutosten taustalla oli YK:n Euroopan talouskomission samana vuonna voimaan tulleet tiedon saannista, yleisön osallistumis-oikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty yleissopimus (SopS 121-122/2004, jäljempänä Århusin sopimus). Esitys sisältää ehdotukset sopimusmuutosten kansalliseksi voimaansaattamiseksi.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö

Laki ympäristövaikutusten arviointimenetelmästä tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 1994 (468/1994, jäljempänä YVA-laki).

YVA-lailla on pantu täytäntöön Espoon sopimuksen määräykset sekä tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettu neuvoston direktiivi (85/337/ETY) myöhemmine muutoksineen.

YVA-laki ei sisällä erillistä kansalaisten määritelmää, mutta vastaavat oikeudet on lain 2 §:n 7 kohdassa säännelty osallistumis-oikeuden kautta. Lainkohdan mukaan osallistumisella tarkoitetaan hankkeesta vastaavan, yhteysviranomaisen, muiden viranomaisten, ja niiden, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjen ja säätiöiden, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea, välistä vuorovaikutusta ympäristövaikutusten arvioinnissa. Osallistumisen määritelmää on laajennettu kattamaan yhteisöt ja säätiöt vuonna 2006 lainmuutoksella (458/2006), jolloin pantiin täytäntöön YVA-lain osalta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY, joka liittyi Århusin sopimuksen ratifiointiin Euroopan yhteisössä.

2.2 EU-lainsäädäntö

Euroopan unionissa on säädetty ympäristövaikutusten arvioinnista alun perin tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetulla neuvoston direktiivillä 85/337/ETY, jota on sittemmin muutettu kolme kertaa (neuvoston direktiivi 97/11/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/31/EY). Alkuperäinen direktiivi myöhemmin tehtyine muutoksineen on kodifioitu yhdeksi direktiiviksi, kun vuonna 2011 annettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (kodifikaatio, jäljempänä YVA-direktiivi).

Euroopan yhteisö allekirjoitti Espoon sopimuksen 25 päivänä helmikuuta 1991 ja ratifioi sen 24 kesäkuuta 1997. Sopimuksen johdosta unionin säännöksiä rajat ylittävien

ympäristövaikutusten arvioinnista vahvistettiin tiukemmiksi.

YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan d alakohdassa määritellään ”yleisö” ja e alakohdassa ”yleisö, jota asia koskee”. Nämä määritelmät lisättiin ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun neuvoston direktiiviin (85/337/EY) kun Århusin sopimuksen velvoitteita pantiin täytäntöön yhteisössä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY. Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot allekirjoittivat Århusin yleissopimuksen vuonna 1998, ja se tuli voimaan vuonna 2001. Euroopan yhteisö hyväksyi Århusin sopimuksen vuonna 2005 neuvoston päätöksellä 2005/370/EY.

Espoon sopimus sisältää sekä Euroopan unionin että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, joten se on niin sanottu sekasopimus. Toimivallan jakautumista Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä selvitetään tarkemmin yksityiskohtaisten perustelujen jaksossa 4.

2.3 Suomen ja Viron välinen YVA-sopimus

Espoon sopimuksen lisäksi Suomella on Viron kanssa kahdenvälinen sopimus rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista (SopS 51/2002). Sopimuksen tavoitteena on tehostaa kahdenkeskistä yhteistyötä ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Sopimuksen velvoitteet vastaavat pitkälti Espoon sopimusta. Lisäksi sopimuksessa on sovittu vähintään kerran vuodessa kokoontuvan arviointikomission perustamisesta. Sopimuspuolten nimeämistä jäsenistä koostuvan komission tehtävänä on toimia lähinnä neuvoantavana ja tietoa vaihtavana elimenä.

2.4 Nykytilan arviointi

Espoon sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvan kansalaisten määritelmää koskevan muutoksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen eivät edellytä muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön, joka jo nykyisellään vastaa yleissopimuksen muutoksen tarkoittamaa laajempaa osallistumisoikeutta. Voimassa olevan lainsäädännön ja kansalaisten määritelmää koskevan sopimusmuutoksen

suhdetta selostetaan tarkemmin yksityiskohtaisissa perusteluissa.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Hallituksen esityksen tavoitteena on saattaa voimaan Espoon sopimukseen vuonna 2001 Sofiassa tehdyt muutokset. Sopimusmuutosten tavoitteena on laajentaa kansalaisia koskevaa määritelmää sekä antaa YK:n Euroopan talouskomission ulkopuolisille valtioille mahdollisuus liittyä yleissopimukseen sopimuspuolten kokouksen hyväksynnän perusteella.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että Suomi hyväksyisi Espoon sopimuksen toisen sopimuspuolten kokouksen vuonna 2001 Sofiassa tekemän päätöksen II/14 mukaiset sopimusmuutokset. Päätöksellä laajennetaan yleissopimuksen 1 artiklan x kohdassa tarkoitettua kansalaisten määritelmää kattamaan luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden lisäksi näiden yhteenliittymät, järjestöt ja ryhmät. Lisäksi päätöksellä mahdollistetaan tietyn edellytyksin YK:n Euroopan talouskomission ulkopuolisten valtioiden liittyminen yleissopimukseen. Esitys sisältää ehdotuksen blankettilaiksi, jolla saatettaisiin voimaan yleissopimuksen muutosten lainsäädännön alaan kuuluva määräys, joka koskee kansalaisten määritelmää.

4 Esityksen vaikutukset

Espoon sopimukseen vuonna 2001 tehtyjen sopimusmuutosten hyväksyminen ja voimaansaattaminen eivät edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Voimassaoleva lainsäädäntö vastaa jo nykyisellään yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvan sopimusmuutoksen tarkoittamaa laajempaa osallistumisoikeutta. Siten esityksestä ei aiheudu taloudellisia, viranomaisten toimintaan liittyviä tai ympäristöä koskevia vaikutuksia.

5 Asian valmistelu

Espon sopimuksen muutokset on valmisteltu YK:n Euroopan talouskomission alaisessa ympäristövaikutusten arviointityöryhmässä (The Working Group on Environmental Impact Assessment, EIA), joka asetettiin Espon sopimuksen sopimuspuolten ensimmäisessä kokouksessa toukokuussa 1998 Oslolla. Arviointityöryhmän ensimmäisessä kokouksessa Genevessä lokakuussa 1999 esitettiin, että sopimuspuolten toisessa kokouksessa vuonna 2001 tehtäisiin päätös sopimuksen muuttamisesta. Muutos koski sopimuksen 1 artiklan x kohtaan sisältyvää kansalaisten ("the public") määritelmän laajentamista sekä sopimuksen 17 artiklan mukaista sopimuksen ratifiointia, hyväksymistä ja siihen liittymistä. Työryhmän puheenjohtajaa pyydettiin valmistelemaan päätösluonnos asiasta seuraavaa työryhmän kokousta varten.

Työryhmän toisessa kokouksessa Genevessä toukokuussa 2000 asetettiin työryhmä valmistelemaan sopimuksen muutosehdotuksia vuoden 2001 sopimuspuolten kokousta varten.

Sopimusmuutokset sisältänyt päätös hyväksyttiin helmikuussa 2001 Sofiassa pidetyssä toisessa sopimuspuolten kokouksessa. Sopimusmuutosten voimaantulon edellytyksenä on, että kolme neljäsosaa sopimuspuolista ratifioi tai hyväksyy muutoksen.

Espon sopimuksen kansalaisten määritelmää koskevan sopimusmuutoksen taustalla oli YK:n Euroopan talouskomission juuri valmistunut Århusin yleissopimus, joka sisältää määräykset tiedonsaannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. Århusin sopimus avattiin allekirjoituksille vuonna 1998 ja se tuli voimaan 30 lokakuuta 2001.

Vuonna 2007 ympäristöministeriö pyysi Espon sopimuksen muutosten hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta lausunnot ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä sekä Suomen ympäristökeskukset. Annetuissa lausunnoissa todettiin, että

yleissopimuksen muutokset sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvan määräyksen.

Hallituksen esitys on valmisteltu ympäristöministeriössä. Kun Suomen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuutta kansainvälisestä näkökulmasta arvioinut raportti (Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointi Suomessa, Ympäristöministeriön raportteja 7/2012, jäljempänä toimivuusraportti) valmistui vuonna 2012, päätettiin esitykseen sisällyttää myös toimivuusraportin tuloksiin perustuvat muutosehdotukset YVA-lakiin sekä viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun lakiin (200/2005). Hallituksen esitys lähetettiin vuonna 2012 lausunnon 60 viranomaiselle, laitokselle ja järjestölle. Kirjallisen lausunnon antoivat oikeusministeriö, ulkoasiainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Etelä-Suomen, Itä-Suomen ja Lounais-Suomen aluehallintovirastot, Varsinais-Suomen sekä Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, Suomen ympäristökeskus, Kuntaliitto, Korkein hallinto-oikeus, Suomalais-ruotsalainen rajajokikomisio, Lapin liitto, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto, Keski-Pohjanmaan liitto, Kymenlaakson liitto, Saamelaiskäräjät, Paliskuntain yhdistys, YVA ry, Elinkeinoelämän keskusliitto ja Suomen luonnonsuojeluliitto ry. Lausunnonantajat pitivät ehdotettuja muutoksia perusteltuina. Oikeusministeriö ja ulkoasiainministeriö esittivät lausunnoissaan lakitekniisiä muutoksia, jotka on otettu huomioon asian valmistelussa. Useissa lausunnoissa esitettiin myös täsmennyksiä esitysluonnoksen yksityiskohtiin. Lausunnoissa esitetyt näkökohdat on pyritty mahdollisuuksien mukaan ottamaan huomioon esityksessä.

Viranomaisten toimivallan tarkistamiseen tähtäävistä syistä johtuen vuonna 2013 päätettiin, että esitykseen sisältyvien edellä mainitun toimivuusraportin tuloksiin perustuvien muutosehdotusten valmistelua jatketaan erikseen. Siten tähän esitykseen sisältyvät vain ne ehdotukset, jotka koskevat Espon sopimukseen vuonna 2001 tehtyjä muutoksia.

5.1 Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Espon sopimuksen alkuperäisessä suomennoksessa termistä ”public” on käytetty suomennosta ”kansalaiset”. Sitten mainitun suomennoksen on katsottu vanhentuneen ja suomenkielinen termi ”yleisö” on vakiintunut englanninkielisen termin ”public” vastineeksi kansainvälisissä sopimuksissa. Terminologisen yhteneväisyyden nimissä pidetään tarkoituksenmukaisena, että myös Espon sopimuksen suomennoksessa käytetään jatkossa termiä ”yleisö” viitattaessa englanninkieliseen vastineeseen ”public”.

Vuonna 2001 tehdyn muutoksen hyväksymistä koskevan suomennoksen ohella on tar-

peen korjata myös alkuperäisen sopimuksen suomennosta. Koska Espon sopimuksen osapuolikokous ei ole muutosta hyväksyessään hyväksynyt sopimuksesta konsolidoitua toisintoa ja koska suomennoksen korjaamisessa ei ole kyseessä todistusvoimaisen sopimustekstin korjaaminen, suomennoksen korjaaminen ei edellytä eduskunnan suostumusta. Suomennoksen korjaamisesta on tarkoitus antaa ympäristöministeriön ilmoitus, joka julkaistaan Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa. Ilmoituksen liitteenä on tarkoitus julkaista korjattu versio alkuperäisestä sopimussuomennoksesta. Nyt hyväksyttävänä olevan muutoksen suomennoksessa käytetään tästä syystä jo suomenkielistä termiä ”yleisö”.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Espoon sopimuksen muutokset ja niiden suhde Suomen lainsäädäntöön

Espeen sopimuksen toinen sopimuspuolten kokous hyväksyi sopimusmuutoksia sisältävän päätöksen II/14 Sofiassa helmikuussa 2001. Päätöksellä II/14 muutetaan yleissopimuksen määritelmiä koskevan 1 artiklan X kohtaa sekä yleissopimuksen ratifiointia ja hyväksymistä koskevaa 17 artiklaa.

Yleissopimuksen 1 artiklan x kohdan muutoksella laajennetaan määritelmää "yleisö" kattamaan luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden lisäksi näiden henkilöiden yhteenliittymät, järjestöt ja ryhmät. Voimassaoleva YVA-laki ei sisällä yleisön määritelmää, mutta vastaavat oikeudet on laissa säännelty osallistumisoikeuden kautta. Osallistuminen määritellään YVA-lain 2 §:n 7 kohdassa. Lainkohdan mukaan osallistumisella tarkoitetaan hankkeesta vastaavan, yhteysviranomaisen, muiden viranomaisten ja niiden, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjen ja säätiöiden, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea, välistä vuorovaikutusta ympäristövaikutusten arvioinnissa. YVA-laissa säädetty osallistumisoikeus vastaa jo laajuudeltaan yleissopimuksen muutoksen mukaisista yleisön määritelmää. Siten sopimusmuutoksen johdosta ei ole tarvetta tehdä muutoksia YVA-lakiin. YVA-lain osallistumista koskeva määritelmä täyttää myös YVA-direktiivin yleisön määritelmää koskevat edellytykset.

Sopimusmuutoksen mukaan yleisöä ovat luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden lisäksi kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti näiden henkilöiden yhteenliittymät, järjestöt tai ryhmät. Tällaisia yhteenliittymiä, järjestöjä ja ryhmiä koskevia kansallisia lakeja ovat esimerkiksi yhdistyslaki (503/1989) ja säätiölaki (109/1931).

Yleissopimuksen 17 artiklan muutoksella pyritään mahdollistamaan se, että sopimukseen voisi liittyä sopimuksen 16 artiklassa mainittujen valtioiden ja tai järjestöjen lisäksi myös muut sopimuspuolten hyväksymät val-

tiot, jotka ovat Yhdistyneiden kansakuntien jäseniä. Yleissopimuksen 16 artiklan mukaan sopimus on tällä hetkellä avoin Euroopan talouskomission jäsenvaltioille, alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestöille sekä sellaisille valtioille, joilla on neuvoa antava asema Euroopan talouskomissiossa. Sopimusmuutoksella halutaan varmistaa se, että kaikki muutosta tehtäessä sopimuspuolina olleet tahot hyväksyvät muutoksen ennen kuin uusia sopimuspuolia otetaan sopimuksen piiriin. Sopimuspuolten kokous tekisi päätöksen Euroopan talouskomission ulkopuolisten valtioiden hyväksymisestä erityisten määräysten puuttuessa yleisten menettelytapasääntöjen mukaisesti.

2 Lakiehdotuksen perustelut

2.1 Laki valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvan määräyksen voimaansaatamisesta

1 §. Pykäläehdotus sisältää tavanomaisen blankettilain säännöksen, jolla saatetaan voimaan yleissopimuksen muutosten lainsäädännön alaan kuuluva määräys. Tämä sisältää sopimuksen 1 artiklan x kohdan muutoksen "yleisön" määritelmään. Lainsäädännön alaan kuuluvaa määräystä selostetaan tarkemmin jäljempänä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevassa jaksossa.

2 §. Pykäläehdotus sisältää säännöksen sopimuksen muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaatamisesta. Lisäksi pykälän mukaan lain voimaantulosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tarkoitus on, että laki tulisi voimaan samanaikaisesti kuin yleissopimuksen muutokset tulevat Suomen osalta voimaan.

3 Voimaantulo

Yleissopimuksen muutos tulee voimaan yhdeksäntenäkymmenentenä päivänä siitä päivästä, jolloin kolme neljäsosaa yleissopimuksen osapuolista on tallettanut muutosta

koskevan ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjansa Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin huostaan. Lokakuuhun 2013 mennessä yleissopimuksen on ratifioinut tai hyväksynyt tai siihen on liittynyt 44 valtiota ja Euroopan unioni. Yleissopimuksen muutoksen on hallituksen esityksen antamiseen mennessä ratifioinut tai hyväksynyt 21 sopimusosapuolta.

Esitykseen sisältyvä lakiehdotus ehdotetaan tulevaksi voimaan valtioneuvoston asetuksella. Tarkoitus on, että laki tulee voimaan samanaikaisesti kuin yleissopimuksen muutokset tulevat Suomen osalta voimaan.

Yleissopimukseen tehty yleisön määritelmää koskeva muutos liittyy sopimuksen määräyksiin, jotka kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen voimaantulemiselle Ahvenanmaan maakunnassa on siten saatava itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen.

4 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

4.1 Suomen toimivalta

Espoon sopimus on niin sanottu sekasopimus. Sekasopimuksella tarkoitetaan sopimuksia, joissa osapuolena on sekä Euroopan unioni että yksi tai useampi unionin jäsenvaltio.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä SEUT, 2—6 artiklassa määrätään unionin ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallanjaosta. SEUT 4 artiklan mukaan unionilla on jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta, kun unionille annetaan perussopimuksessa toimivaltaa, joka ei koske 3 ja 6 artiklassa tarkoitettuja aloja. SEUT 3 artiklassa luetellaan alat, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta ja 6 artiklassa alat, joilla unionilla on toimivalta toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi tai yhteensovittamiseksi. Ympäristönsuojelu ei kuulu 3 ja 6 artiklassa mainittuihin aloihin. SEUT 2 artiklan 2 kohdan mukaan kun perussopimuksissa annetaan unionille jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta tietyllä alalla,

unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa.

Euroopan unionin neuvosto on hyväksynyt 20 päivänä marraskuuta 2007 Espoon sopimukseen tehdyt sopimusmuutokset. Samassa yhteydessä neuvosto toteaa, että Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta ratifioimis- tai hyväksymiskirjat voitaisiin tallettaa, mahdollisuuksien mukaan samanaikaisesti. Myös jäsenvaltioilla on näin toimivaltaa sopimusmuutosten osalta.

Unionin sisäisestä toimivallasta ympäristönsuojelua koskevissa asioissa on määräyksiä unionin perussopimuksissa. SEUT 191 artiklan 1 kohdan mukaan unionin ympäristöpolitiikan tavoitteena on ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen; ihmisten terveyden suojelu, luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö ja alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin puuttumista edistävät toimenpiteet. SEUT 191 artiklan kohdan 4 mukaan unioni ja jäsenvaltiot tekevät kukin toimivaltaansa kuuluvaa yhteistyötä kolmansien maiden ja toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa. Sekundäärilainsäädäntö SEUT 191 artiklan toteuttamiseksi annetaan SEUT 192 artiklan nojalla. Artiklan nojalla annettu lainsäädäntö on minimisääntelyä. Tämä ilmenee SEUT 193 artiklasta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa tiukempia suojoitoimenpiteitä. Kansalliset toimenpiteet eivät saa rikkoa perussopimusten säännöksiä mukaan lukien SEUT 34 artiklaa.

Edellä esitetyistä SEUT määräyksistä seuraa, että toimivalta Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä on Espoon sopimuksen alalla lähtökohtaisesti luonteeltaan jaettua.

Unioni on käyttänyt yleissopimuksen alalla sisäistä toimivaltaansa antamalla YVA-direktiivin. YVA-direktiivi on annettu SEUT 192 artiklan 1 kohdan nojalla.

Perussopimukseen jaetun toimivallan käytöstä tehty pöytäkirja nro 25 koskee SEUT 2 artiklan 2 kohtaa. Pöytäkirjan mukaan unionin toteuttaessa toimintaa tietyllä alalla tämä toimivallan käytön soveltamisala ei kata kuin

kyseessä olevassa unionin säädöksessä säädellyt asiat eikä se siten koske asianomaista alaa kokonaisuudessaan.

YVA-direktiivi koskee tilannetta, jossa Euroopan unionin jäsenvaltiossa toteutettavasta hankkeesta todennäköisesti aiheutuu merkittäviä ympäristövaikutuksia, jotka kohdistuvat toiseen jäsenvaltioon.

Direktiivi ei sen sijaan koske tilannetta, jossa Euroopan unionin alueen ulkopuolella toteutettava hanke todennäköisesti aiheuttaa merkittäviä ympäristövaikutuksia unionin jäsenvaltiossa. Direktiivi ei myöskään koske tilannetta, jossa todennäköisesti aiheutuvat merkittävät ympäristövaikutukset johtuvat Euroopan unionin jäsenvaltion alueella toteutettavasta hankkeesta, mutta kohdistuvat muun kuin unionin jäsenvaltion alueeseen. Näissä tilanteissa toimivalta on jäsenvaltioilla. Eduskunnan hyväksyminen koskee Suomen toimivaltaan kuuluvia tilanteita.

4.2 Yleissopimuksen muutosten lainsäädännön alaan kuuluva määräys

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan määräys on luettava lainsäädännön alaan kuuluvaksi, jos se koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita, jos määräyksen tarkoituksesta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla tai jos määräyksessä tarkoitusta asiasta on jo voimassa lain säännöksiä taikka siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla (PeVL 6/2001 vp ja PeVL 24/2001 vp).

Espoon sopimukseen Sofiassa vuonna 2001 tehdyillä muutoksilla laajennetaan ”yleisön” määritelmää. Määritelmää koskeva muutos kuuluu lainsäädännön alaan, koska sopimuksessa on käsitteen sisältäviä lainsäädännön alaan kuuluvia aineellisia määräyksiä, jotka

koskevat lain tasolla toteutettavaa yksilön oikeusasemaan vaikuttavaa sääntelyä (ks. esim. PeVL 6/2001 vp ja PeVL 24/2001 vp). Näitä ovat esimerkiksi yleissopimuksen 2 artiklan 6 kohta, jossa säädetään yleisön osallistumisoikeudesta ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, sekä 3 artiklan 8 kohta, jonka mukaan yleisölle on tiedotettava hankkeesta ja annettava mahdollisuus esittää kannanottonsa ja muistutuksensa sen johdosta.

5 Käsittelyjärjestys

5.1 Käsittelyjärjestys

Espoon sopimukseen tehdyt muutokset eivät sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Muutoksista voidaan siten päättää äänen enemmistöllä ja ehdotus näiden määräysten voimaansaattamislainsäädännön alaan kuuluva tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään, että

eduskunta hyväksyisi valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevaan yleissopimukseen Sofiassa 27 päivänä helmikuuta 2001 tehdyt muutokset siltä osin kuin ne kuuluvat Suomen toimivaltaan.

Edellä esitetyn perusteella ja koska sopimuksen muutokset sisältävät määräyksen, joka kuuluu lainsäädännön alaan, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

*Lakiehdotus***1.****Laki****valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvan määräyksen voimaansaattamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevaan yleissopimukseen (SopS 67/1997) Sofiassa 27 päivänä helmikuuta 2001 tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluva määräys on lakina voimassa sellaisena kuin Suomi on siihen sitoutunut.

2 §
Yleissopimukseen tehtyjen muutosten muiden määräysten voimaansaattamisesta ja tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2013

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Ympäristöministeri *Ville Niinistö*

Sopimusteksti

**MUUTOKSET VALTIOIDEN RAJAT
YLITTÄVÄÄN YMPÄRISTÖVAIKUTUS-
TEN ARVIOINTIA KOSKEVAAN SOPI-
MUKSEEN**

**AMENDMENTS TO THE CONVENTION
ON ENVIRONMENTAL IMPACT AS-
SESSMENT IN TRANSBOUNDARY CON-
TEXT**

PÄÄTÖS II/14

(a) Lisätään **1 artiklan x kohdan** loppuun ilmaisin "oikeushenkilöä" jälkeen:

"ja kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä."

(b) Lisätään **17 artiklan 2** kohdan jälkeen uusi alakohta seuraavasti:

"3. Muut kuin tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettut valtiot, jotka ovat Yhdistyneiden Kansakuntien jäseniä, voivat liittyä tähän yleissopimukseen sopimuspuolten kokouksen hyväksynnän jälkeen. Sopimuspuolten kokous ei käsittele eikä hyväksy kyseisten valtioiden liittymispyyntöjä ennen kuin tämä kohta on tullut voimaan kaikkien niiden valtioiden ja järjestöjen osalta, jotka olivat yleissopimuksen sopimuspuolia 27 päivänä helmikuuta 2001."

ja numeroidaan muut kohdat uudestaan tätä vastaavasti.

(c) Lisätään **17 artiklan** loppuun uusi kohta seuraavasti:

"7. Jokaisen valtion tai järjestön, joka ratifioi tai hyväksyy tämän yleissopimuksen, katso-

DECISION II/14

(a) At the end of **Article 1 (x)**, after persons insert:

"and, in accordance with national legislation or practice, their associations, organizations or groups."

(b) In **Article 17**, after paragraph 2, insert a new paragraph reading

"3. Any other State, not referred to in paragraph 2 of this Article, that is a Member of the United Nations may accede to the Convention upon approval by the Meeting of the Parties. The Meeting of the Parties shall not consider or approve any request for accession by such a State until this paragraph has entered into force for all the States and organizations that were Parties to the Convention on 27 February 2001."

and renumber the remaining paragraphs accordingly.

(c) At the end of **Article 17**, insert a new paragraph reading

"7. Any State or organization that ratifies, accepts or approves this Convention

taan samalla ratifioivan ja hyväksyvän yleis-sopimuksen muutoksen, joka sisältyy sopimuspuolten toisessa kokouksessa tehtyyn päätökseen II/14."

shall be deemed simultaneously to ratify, accept or approve the amendment to the Convention set out in decision II/14 taken at the second meeting of the Parties."