

SUUREN VALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2013 vp

**Eduskunnan perusteltu lausunto Euroopan unionin toimielimille toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta ehdotukseen direktiiviksi mer-
ten aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yh-
dennetyn käytön ja hoidon puitteista**

JOHDANTO

Vireilletulo

Euroopan komissio antoi 12 päivänä maaliskuu-
ta 2013 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja
neuvoston direktiiviksi merten aluesuunnittelun
ja rannikkoalueiden yhdennetyn käytön ja hoi-
don puitteista COM(2013) 133 ja toimitti sen
Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Eu-
roopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimuk-
seen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperi-
aatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan N:o 2
mukaisesti eduskunnalle 18.3.2013.

Eduskunta voi pöytäkirjassa N:o 2 määritel-
lyssä ajassa lähettää Euroopan parlamentin pu-
hemiehelle sekä neuvoston ja komission puheen-
johtajille perustellun lausunnon syistä, joiden
perusteella se arvioi, ettei kyseinen esitys ole
toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Eduskunnan työjärjestyksen 30 §:n 3 momen-
tin mukaan Euroopan unionin toimielinten edus-
kunnalle toimittamat asiakirjat, jotka sisältävät
esityksen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttä-
väksi säädökseksi, merkitään saapuneiksi suu-
ressa valiokunnassa, joka lähettää ne asianomai-
sille erikoisvaliokunnille sekä myös Ahvenan-
maan maakuntapäiville siinä tarkoituksessa, että
ne voivat ilmaista suurelle valiokunnalle käsi-
tyksensä säädösesityksestä toissijaisuusperiaat-
teen kannalta. Työjärjestyksen 30 §:n 4 momen-
tin mukaan eduskunta voi suuren valiokunnan
ehdotuksesta päättää antaa toissijaisuus- ja suh-
teellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöy-

täkirjan N:o 2 artiklassa 6 tarkoitetun perustel-
lun lausunnon.

Suuri valiokunta merkitsi 3.4.2013 kokouk-
sessaan toissijaisuusasian saapuneeksi tunnuksella TS 21/2013 vp ja lähetti asian ympäristöva-
liokunnan arvioitavaksi. Ympäristövaliokunta
päätti 16.4.2013 esittää suurelle valiokunnalle,
että suuri valiokunta ottaa direktiiviehdotuksen
käsiteltäväksi SEU 5 artiklan 3 kohdassa määri-
tellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta. Ympä-
ristövaliokunta on arvioinut ehdotuksen toissi-
jaisuusperiaatteen mukaisuutta siltä kannalta,
olisivatko ehdotuksen tavoitteet tehokkaammin
toteutettavissa vain kansallisella tasolla toteutet-
tavilla merialueiden suunnittelu- ja kaavoitus-
toimilla. Suuri valiokunta päätti 26.4.2013 ottaa
asian käsiteltäväksi ja laatia asiasta mietinnön
ehdotukseksi eduskunnan kannaksi säädösehdo-
tuksen yhteensopivuudesta toissijaisuusperiaat-
teen kanssa. Eduskunnan päätös perustellun lau-
sunnon antamisesta sekä suuren valiokunnan
mietintö toimitetaan Euroopan unionin toimieli-
mille 13.5.2013 mennessä.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu suuren valiokunnan työjaos-
tossa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- aluesuunnitteluneuvos Ulla Koski ja neuvotteleva virkamies Tiina Tihlman, ympäristöministeriö
- kehitysjohtaja Ulla Karvo, Kuntaliitto.

Lisäksi suuri valiokunta on saanut kirjallisen asiantuntijalausunnon Pohjanmaan liitolta.

DIREKTIIVIEHDOTUKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Direktiiviehdotuksen tavoitteet

Direktiiviehdotuksen pääasiallisena tavoitteena on edistää meri- ja rannikkoalueiden toimintojen kestävä kasvua ja käyttöä laatimalla puitteet toimivalle merten aluesuunnittelulle EU:n aluevesillä ja rannikkoalueiden yhdenmetylle käytölle ja hoidolle jäsenvaltioiden rannikkoalueilla. Ehdotus kattaa kaikki EUT-sopimukseen sisältyvät politiikan alat, joilla on vaikutusta rannikkoihin, meriin ja valtameriin. Ehdotuksen mukaan direktiivillä ei muuteta voimassa olevaa lainsäädäntöä minkään EUT-sopimuksen alaisen politiikan alalla, vaan sillä pyritään paremmin niveltämään eri politiikkalohkojen taloudellisia tavoitteita ja ympäristölainsäädäntöä toisiinsa ja vähentämään niiden välisiä ristiriitoja.

Direktiiviehdotuksessa jäsenvaltioille asetetaan uusi meri- ja rannikkoalueita koskeva suunnittelu-, seuranta- ja raportointivelvoite. Jäsenvaltioiden on laadittava yhteensopivat merialuetta koskevat merialuesuunnitelmat ja rannikkoalueita koskevat yhdenmetyt käytön ja hoidon strategiat. Ehdotuksen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi myös kehitettävä menettelyt suunnitelmien ja strategioiden laatimiseksi, huolehdittava rajat ylittävistä yhteistyöstä jäsenvaltioiden välillä ja kolmansien maiden kanssa ja nimettävä direktiivin täytäntöönpanosta vastaavat toimivaltaiset viranomaiset.

Merialuesuunnitelmien tehtävänä olisi esittää mahdollisimman toimiva alueiden käyttö tulevaisuudessa ja hallita käyttöä koskevia ristiriitoja. Tuloksena tulisi olla ainakin kartta, jossa osoitetaan alueita eri käyttötarkoituksiin liittyen mm. energiatuotantoon, liikenteeseen, kalastukseen ja luonnonsuojeluun. Rannikkostrategioiden tehtävänä olisi puolestaan varmistaa ihmisen toimintojen integroitu hallinta. Tehtävänä olisi kartoittaa rannikon toimintapolitiikat, nii-

den ohjauskeinot ja selvittää lisätoimien tarvetta suhteessa direktiivin tavoitteisiin. Merialuesuunnitelmat tulisi laatia meristrategiadirektiivin (2008/56/EY) mukaisesti määritellylle alueelle, joka ulottuu talousvyöhykkeen ulkorajalta rantaviivaan. Rannikkostrategiat tulisi laatia alueelle rantaviivan molemmin puolin ulottuun aluevesien ulkorajalta manneralueelle jäsenvaltion määrittelemään rajaan saakka. Merten aluesuunnittelussa ja rannikkoalueiden yhdenmetyssä käytössä ja hoidossa tulisi soveltaa meristrategiadirektiivin mukaista ekosysteemilähestymistapaa. Sen avulla varmistettaisiin, että eri toimien yhteisvaikutukset eivät estä ympäristön hyvän tilan saavuttamista, ja että merten ekosysteemien kestävyys säilyy ja merellisten luonnonvarojen kestävä käyttö turvataan.

Komission kanta toissijaisuusperiaatteeseen

Komission mukaan direktiiviehdotus on EU-sopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukainen. Pääpiirteissään komissio perustelee näkemystään kolmella eri näkökohdalla.

Ensinnäkin direktiivi voimaantullessaan jättäisi paljon kansalliseen päätöksentekokompetenssiin. Päätökset kehittämisestä, investointien sijainnista, prioriteettien asettamisesta ja ratkaisujen määrittämisestä tehtäisiin kansallisella tai paikallisella tasolla mahdollisimman paljon jo olemassa olevien mekanismien ja politiikkojen pohjalta. Toiseksi komissio katsoo, että suunnitellulla direktiivillä saadaan lisäarvoa kansallisiin toimiin nähden, koska direktiivi varmistaa aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdenmetyt käytön ja hoidon johdonmukaisuuden ja yhdenmukaisuuden EU:ssa ja rajat ylittävän yhteistyön alalla. Kolmanneksi komissio arvioi, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta kunnioitetaan valitsemalla säätelymuodoksi oi-

keudellisesti sitova direktiivi, joka asettaa sääntelylle vain yleiset puitteet jättäen jäsenvaltioiden toimivaltaan räätälöidä suunnitelmien ja strategioiden sisältö vastaamaan taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ympäristöön liittyviä prioriteetteja sekä kansallisia alakohtaisia tavoitteita ja oikeudellisia perinteitä.

Valtioneuvoston kanta toissijaisuusperiaatteen

Valtioneuvosto on ottanut ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuuteen kantaa asiantuntijakuulemisen yhteydessä suurelle valiokunnalle

toimittamassaan lausunnossa (ympäristöministeriön muistio 19.4.2013).

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan direktiiviehdotus ei esitetyssä muodossaan riko toissijaisuusperiaatetta. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että jatkovalmistelussa jäsenvaltioille tulee taata riittävästi joustavuutta direktiivin toteuttamisessa. Erityisesti on syytä varmistua merialuesuunnitelmien ja rannikkostrategioiden laatimisvelvollisuuden ja merialuesuunnitelmien vähimmäisvaatimuksia koskevien säännösten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta.

SUUREN VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Arvio direktiiviehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta

Johdanto. Suuri valiokunta arvioi, ettei direktiiviehdotus esitetyssä muodossaan ole kaikilta osin SEU 5 artiklan 3 kohdassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen mukainen. Valiokunta arvioi jäljempänä esitetyin perustein, ettei ehdotetusta unionitason toiminnasta ole esitetyssä muodossaan sellaista hyötyä direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi, jota ei olisi saavutettavissa jäsenvaltio-, maakunta- ja paikallistason toiminnalla.

Suuri valiokunta on perustanut arvionsa toissijaisuusperiaatteen loukkauksesta siihen, että direktiivi vaikuttaa tosiasiallisesti kansallisessa sekä alueellisessa ja paikallisessa toimivallassa oleviin kaavoituskysymyksiin. Valiokunta pitää myös komission perusteluja direktiivin tuomasta lisäarvosta riittämättöminä oikeuttamaan EU-tason sitovan säätelyn.

Ehdotuksen vaikutukset kaavoitukseen. Suuri valiokunta ei yhdy komission arvioon siitä, että direktiivin säännökset eivät vaikuttaisi jäsenvaltioiden toimivaltaan kaavoituksessa (kaupunkija maasuunnittelussa), vaikka direktiivissä ei säädetäkään suunnittelun yksityiskohdista. Valiokunta pitää yhtymäkohtia ja vaikutuksia kansalliseen kaavoitukseen varsin selvinä ottaen

huomioon direktiiviehdotuksen varsin laaja soveltamisala.

Suuri valiokunta kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan direktiivin täytäntöönpanossa tulisi mahdollisimman suurelta osin hyödyntää olemassa olevia lainsäädäntöjä ja prosesseja. Suomessa tämä tarkoittaisi kaavoitusta. Ehdotuksen mukainen merialuesuunnitelma prosesseineen vastaisi lähinnä maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua yleispiirteistä kaavaa (yleiskaava ja maakuntakaava), ja siten se vaikuttaisi suoraan Suomen kansalliseen toimivaltaan kaavoituksen alalla. Valiokunta toteaa, että ehdotetussa muodossaan direktiivi asettaisi kaavoille nykyistä kansallisesta lainsäädännöstä poikkeavia sisällöllisiä vähimmäisvaatimuksia, laadinta- ja toteuttamisvelvoitteita sekä määräajat. Nämä toiminnalliset, menettelyihin liittyvät vaatimukset todennäköisesti edellyttäisivät maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista ja saattaisivat edellyttää myös Suomen perustuslain mukaisuuden tarkastelua ottaen huomioon Suomen perustuslain takaama kuntien itsehallinto kaavoituksen osalta direktiivin soveltamisalalla. Valiokunta arvioi myös, että esitetyssä muodossaan direktiivi synnyttäisi maakuntakaavoituksessa ongelmallisia ohjausristiriitoja. Direktiivi ohjaisi merialuesuunnittelua, kun samalla kansallinen maankäyttö- ja rakennuslaki ohjaisi saarten kaavoitusta.

Edellä esitetyin perustein suuri valiokunta katsoo, että esitetyssä muodossaan ehdotetun direktiivin säännökset ovat toissijaisuusperiaatteen vastaisia kaavoituksen alalla.

Suuren valiokunnan näkemyksen mukaan direktiiviehdotuksen esitetty puitedirektiivin omainen luonne ja siihen sisällytetty periaatteellinen joustovara, esimerkiksi päätöksen kehittämisessä, investointien sijainnissa ja prioriteettien asettamisessa, ei muuta tätä arviointia. On muistettava, että direktiiviehdotuksen soveltamisala on varsin laaja ja monia toimintoja ja käyttötarkoituksia kattava. Näiltä osin direktiivi mainitsee mm. uusiutuvan energian laitokset, merenkulun, kalastuksen, meriekosysteemien suojelun, matkailun ja vesiviljelylaitokset. Valiokunta arvioikin, että myös direktiiviehdotuksen toiminnalliset, menettelyihin liittyvät tavoitteet ovat luonteeltaan sellaisia, että kynnys SEU 5 artiklan 3 kohdan mukaiselle toissijaisuusperiaatteen rikkomiselle ylittyy. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen vastaista ei sen sijaan olisi se, että direktiivin tavoitteet ja menettelyt integroitaisiin osaksi jo olemassa olevia Euroopan parlamentin ja neuvoston suosituksia rannikkoalueiden yhdenmetyt käyttöön ja hoidon toteuttamisessa.

Direktiiviehdotuksen lisäarvo ja tarkoituksenmukaisuus. Suuri valiokunta ei pidä komission perusteluja direktiiviin riittävästä lisäarvosta riittävinä ottaen huomioon toissijaisuusperiaatteen keskeinen sisältö, jonka mukaan unionitason toimilla ei tule puuttua asioihin, joista jäsenvaltiot voivat tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin huolehtia itse.

Suuri valiokunta toteaa, että direktiiviehdotus ei vaikuta Suomen näkökulmasta tuovan lisäarvoa Suomen kansalliseen järjestelmään, jossa jo nykyisellään toteutuu hyvin ehdotusten tavoitte eri toimintojen yhteensovittamisesta. Valiokunnan saaman asiantuntijaselvityksen mukaan ehdotus lisäisi myös varsin paljon hallinnollista taakkaa ja varsin raskaan raportointivelvoitteen, mitkä eivät vaikuta oikeasuhtaiselta direktiivin esitettyihin hyötyihin nähden. Direktiivissä asetettaisiin mm. velvollisuus perustaa varsin mitta-

via prosesseja: merten aluesuunnitelmien ja rannikkoalueiden yhdenmetyt käyttöön ja hoidon strategioiden olisi katettava koko sykli ongelman määrittelystä tietojen keruun, suunnittelun, päätöksenteon ja toteutuksen kautta toteutuksen seurantaan, ja niiden olisi perustuttava parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon.

Suuri valiokunta kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että kansallisella tasolla voidaan parhaiten ja asianmukaisimmin ottaa huomioon jäsenvaltioiden meri- ja rannikkoalueiden vaihtelevat kansalliset erityispiirteet. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että Suomen — ja osittain Ruotsin — rannikkoalueet poikkeavat täysin muiden EU-maiden rannikkoalueista mittavan saariston vuoksi. Lisäksi Pohjanlahden rannikolla ja erityisesti Merenkurkun saaristossa on ainutlaatuinen maankohoamisilmiö, jonka seurauksena Pohjanmaan Merenkurkun saaristo Suomessa ja Västernorrlandin Korkea rannikko (Höga Kusten) Ruotsissa muodostavat yhteisen Unescon maailmanperintökohteen.

Suuri valiokunta pitää myös komission perusteluja direktiivin merkityksestä rajat ylittävän yhteistyön laadun takaajana riittämättöminä. Myös valiokunta pitää rajat ylittävän yhteistyön johdonmukaisuuden varmistamista tärkeänä tavoitteena, mutta arvioi, että esitetyssä muodossaan direktiivin tuoma lisäarvo olisi tässä suhteessa varsin vähäistä.

Suuri valiokunta toteaa, että kansallisesti rajat ylittävästä yhteistyöstä löytyy jo säännöksiä voimassa olevasta maankäyttö- ja rakennuslaista. Myös Merenkurkun alueella yhteistyöllä on pitkät käytännön tason perinteet. Esimerkiksi Unescon maailmanperintökohteen hallinnointiin on perustettu oma, Unescon edellyttämä rajan yli toimiva hallintojärjestelmä. Valiokunta arvioi, että ehdotettu direktiivi ei tuo mitään lisäarvoa maailmanperintötyöhön ja sen hallintoon, vaan saattaa päinvastoin vaikeuttaa tätä yhteistä toimivaa, paikallisiin olosuhteisiin rakennettua hallintoa Suomen ja Ruotsin välillä. Lisäksi Itämeren alueella on olemassa useita yhteistyöelimiä, kuten HELCOM, Council of Baltic Sea States (CBSS), maiden välistä aluesuunnitteluyhteistyötä hoitava VASAB, Pohjoismai-

den ministerineuvosto ja Itämeren Agenda — Baltic 21, jotka hyvinkin hoitavat meri- ja rannikkoalueita koskevan yhteistyön tarpeita, myös suhteessa kolmansiin maihin.

Edellä esitetyin perustein suuri valiokunta pitää toteen näyttämättömänä, että direktiiviehdotuksen tavoitteita ei voitaisi riittävästi saavuttaa kansallisin toimin. Valiokunta arvioi, että kansallisella tasolla päätetyillä toimilla voidaan tehokkaammin saavuttaa ehdotettua direktiiviä paremmat tulokset ja myös ottaa paremmin huomioon paikalliset erityisolosuhteet maa- ja meri-alueiden käytössä ja käytön suunnittelussa.

Suuri valiokunta pitää myös ristiriitaisina ehdotuksen 16 ja 17 artiklaan sisällytettyjä määräyksiä varsin laaja-alaisesta ja yksityiskohtaisesta täytäntöönpanovallan siirrosta jäsenvaltioilta komissiolle komitologiamenettelyssä toteutettavaksi tilanteessa, jossa komissio perustelee keskeisesti ehdotuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta direktiivin puitedi-
rektiivin omaisella luonteella ja jäsenvaltioiden laajalla toteutusta koskevalla harkintavallalla. Täytäntöönpanovallan siirto komissiolle puite-

direktiivin tyyppisen direktiivin ollessa kyseessä ei kasvata jäsenvaltioiden harkintamarginaalia, vaan päinvastoin tosiasiaa lisää komission mahdollisuuksia puuttua täytäntöönpanon yksityiskohtiin, ja myös muuttaa direktiivin luonnetta merkittävästi, kun asiaa arvioidaan toissijaisuusperiaatteen kannalta.

Päätösehdotus

Suuri valiokunta ehdottaa, että eduskunta hyväksyy seuraavan Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen liitettyssä, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevassa pöytäkirjassa tarkoitetun perustellun lausunnon:

Eduskunta katsoo suuren valiokunnan mietinnössä SuVM 1/2013 vp olevin perustein, että Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi merten aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdenmetytyn käytön ja hoidon puitteista COM(2013) 133 on esitettyssä muodossaan toissijaisuusperiaatteen vastainen.

Helsingissä 3 päivänä toukokuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Miapetra Kumpula-Natri /sd
vpj. Paula Lehtomäki /kesk
vpj. Annika Lapintie /vas
jäs. Juho Eerola /ps
Satu Haapanen /vihr
Susanna Huovinen /sd
Pietari Jääskeläinen /ps
Anne Louhelainen /ps
Riitta Myller /sd
Lasse Männistö /kok
Tuomo Puumala /kesk
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Kimmo Sasi /kok

Jouko Skinnari /sd
Astrid Thors /r
Kimmo Tiilikainen /kesk
Lenita Toivakka /kok
Tytti Tuppurainen /sd
Sinuhe Wallinheimo /kok
Pia Viitanen /sd
Anne-Mari Virolainen /kok
Peter Östman /kd (ositt.)
vjäs. Anne Holmlund /kok
Jari Leppä /kesk
Juha Sipilä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto.