

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 17/2004 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 ydinenergian muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergian muuttamisesta (HE 165/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö

- vanhempi hallitussihteeri Minna Hyttinen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mika Seppälä, oikeusministeriö
- ohjelmajohtaja Mikael Hilden, Suomen ympäristökeskus
- toimistopäällikkö Olli Vilkkamo, Säteilyturvakeskus STUK
- ympäristöasiantuntija Pia Oesch, Energiaalan Keskusliitto Finergy
- apulaisjohtaja Matti Viialainen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- osastopäällikkö Jukka Luokkamäki, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- johtava asiantuntija Erkki Partanen, Fingrid Oyj
- johtaja Heikki Raumolin, Fortum Oyj
- päälakimies Risto Siilos, Teollisuuden Voima Oy
- projektivastaava Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksen tavoitteena on edistää tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa. Yleissopimuksen yleisten määräysten mukaan kukin sopimuspuoli sitoutuu toteuttamaan tarvittavat lainsäädäntö-, sääntely- ja muut toimenpiteet yleisölle tiedottamista, yleisön osallistumista ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevien määräysten yhteensovittamiseksi.

Hallituksen esitykseen sisältyy lakiehdotus eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä. Lakia sovelletaan laissa tarkemmin määriteltäviin hankkeisiin, joissa tarkoituksena on rakentaa maanpäällinen sähköjohto, kaasun, öljyn tai kemikaalien siirtoputki tai kaukoliikenteen rautatie. Laissa säädetään suhteesta kaavajärjestelmään, lunastusluvasta ja lunastuksen toimeenpanosta sekä muutoksenhausta.

Ydinenergialakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset, jotka koskevat rakentamislupapäätöksen tiedoksiantoa ja siitä tiedottamista sekä valitusoikeutta rakentamisluvasta. Rakentamislupaa koskeva päätös annetaan tiedoksi yleistiedoksiantona siten kuin siitä säädetään hallintolaissa. Päätös on toimitettava niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet. Valitusoikeus valtioneuvoston rakentamislupapäätöksestä on rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät.

Ydinenergialain uusia säännöksiä sovelletaan ydinlaitosten rakentamishankkeisiin, jotka tulevat vireille lain voimaantulon jälkeen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ns. pitkittäishankkeet

Hallituksen esitykseen sisältyy lakiehdotus eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä. Lakia sovelletaan hankkeisiin, joissa tarkoituksena on rakentaa laissa suuruudeltaan tarkemmin määritelly sähköjohto, kaasun, öljyn ja kemikaalien kuljettamiseen tarkoitettu siirtoputki tai kaukoliikenteen rautatie. Ehdotetun lain mukaista menettelyä ei sovelleta niissä tapauksissa, joissa yhteisöjen muutoksenhakuoikeus toteutuu maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavotusmenettelyssä. Säännöksen soveltaminen edellyttää, että hankkeen sijainti ja suhde maankäyttöön on kaavaa laadittaessa selvitetty ja että kaava on oikeusvaikutteinen.

Lain tultua voimaan valitusoikeus laissa tarkoitetuista hankkeista on sen lisäksi, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään, hankkeen tarkoit-

tamalla alueella toimivalla sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen. Yhteisöjen määrittely vastaa ympäristönsuojelulain vastaavaa säännöstä. Yhteisön tulee osoittaa laissa säädettyt asialliset ja alueelliset yhteydet, joihin se katsoo muutoksenhakuoikeutensa perustuvan. Muutoksenhakuoikeus perustuu yleissopimuksen 9 artiklan 2 kohtaan.

Laissa tarkoitettua hanketta ei saa toteuttaa ilman lunastuslain mukaista lunastuslupaa. Säännös rajoittaa oikeutta sopia tarvittavan maan- ja vesialueen omistusoikeuden ja käyttöoikeuden siirrosta vapaaehtoisin sopimuksin. Ehdotettu lunastusmenettely ei aiheuta muutoksia nykyiseen käytäntöön. Lunastuskorvauksesta on mahdollista sopia osapuolten kesken myös lunastuslupan myöntämisen jälkeen sellaisissakin tapauksissa, joihin sovelletaan ehdotettua uutta lakia.

Ydinenergi laki

Ydinenergi lakiin lisätään säännökset rakentamislupapäätöksen tiedoksiannosta ja siitä tiedottamisesta. Päätös annetaan tiedoksi yleistiedoksiantona. Päätös on myös toimitettava niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet. Päätöksen pyytäjältä peritään toimenpiteistä aiheutuneet kulut. Tiedoksiantosäännöksillä pyritään turvaamaan valitusoikeus rakentamisluvasta, jota koskevat säännökset myös lisätään lakiin.

Valitusoikeus valtioneuvoston rakentamislupapäätöksestä on kuten edelläkin rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen. Valitusoikeus on mainitulla yhteisöllä, jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät. Valtioneuvoston rakentamislupapäätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Säännöksiä ei sovelleta hankkeeseen, jos valtioneuvoston periaatepäätöstä koskeva hakemus on tullut vireille ennen näiden säännösten voimaantuloa. Näin ollen valitusoikeus ei koske vireillä olevia Teollisuuden Voima Oy:n viidettä ydinvoimalaitoshanketta eikä Posiva Oy:n käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitosta, joita koskevat valtioneuvoston periaatepäätökset ovat eduskunnan päätöksellä jääneet voimaan. Ydinenergi lakiin lisättävät säännökset tulevat voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Säännökset on tarkoitus saat-taa voimaan samaan aikaan kuin yleissopimus tulee voimaan Suomessa.

Rekisteröidyllä yhteisöllä on oikeus valittaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta kaavan hyväksymispäätöksestä. Nykyisillä ydinlaitospaikoilla kuitenkin voimassa oleva kaava mahdollistaa useamman ydinlaitoksen rakentamisen, joten yleissopimuksen edellyttämä valitusmahdollisuus tämän lain mukaan ei käytännössä toteudu nykyisillä laitospaikoilla.

Rekisteröidyllä yhteisöllä on oikeus valittaa myös ympäristönsuojelulain mukaisesta ympäristöluvasta. Ympäristönsuojelulakia ei kuitenkaan sovelleta säteilystä aiheutuvien haittavai-kutusten ehkäisemiseen siltä osin kuin siitä sää-

detään ydinenergi alaisissa tai säteilylaisissa, joten ympäristölupamenettelyssä ei tutkita säteilyhaittoja eikä niihin vedoten voi valittaa ympäristönsuojelulain nojalla. Valitusoikeus ympäristöluvasta ei siis kaikilta osin kata yleissopimuksen vaatimuksia. Näin ollen valitusoikeussäännösten lisääminen ydinenergi lakiin on perusteltua.

Tulkintaselitykset

Hallituksen esitys sisältää kaksi tulkintaselitystä. Ensimmäinen selitys koskee valtioneuvoston periaatepäätöksiä. Selityksen mukaan 9 artiklan 2 kappaleen uudelleentarkastelua koskevat määräykset eivät edellytä niiden soveltamista hanketta koskevan päätöksenteon siinä vaiheessa, kun valtioneuvosto tekee periaatepäätöksen, jonka eduskunta voi kumota tai hyväksyä, jos 9 artiklan 2 kappaleen määräykset tulevat sovellettaviksi hanketta koskevassa myöhemmässä päätöksenteossa.

Toisessa selityksessä todetaan, että jotkut yleissopimuksen I liitteessä tarkoitetut toiminnot saattavat edellyttää viranomaiselta tai viranomaisilta peräkkäisiä päätöksiä siitä, sallitaanko toiminta. Selityksessä todetaan, että kukin sopimuspuoli määrittelee kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, missä vaiheessa on oikeus pyytää 9 artiklan 2 kappaleen nojalla päätöksen, toimen tai laiminlyönnin uudelleen tarkastelua.

Hallituksen esityksen sisältämät tulkintaselitykset eivät ole kovin tavanomaisia Suomen valtiokäytännössä, mutta useissa lausunnoissa tulkintaselitysten antamista on pidetty keskeisenä.

Johtopäätöksiä

Talousvaliokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä jäljempänä mainituin varauksin.

Suomen lainsäädännössä on jo nykyään laajat yleissopimuksessa tarkoitetut tiedonsaanti-, osallistumis- ja muutoksenhakuoikeudet. Lainsäädäntö ei kuitenkaan kaikilta osin vastaa yleissopimuksen rekisteröityjen yhteisöjen muutoksenhakuoikeutta koskevia määräyksiä suurten sähköjohtojen, suurten kaasu-, öljy- ja kemikaaliputkien, kaukoliikenteen rautateiden sekä ydinlaitosten osalta. Hallituksen esityksessä on lakiehdotukset, joissa säädetään näitä hankkeita

koskevien muutoksenhakumahdollisuuksien täydentämisestä.

Talousvaliokunnassa kuten hallituksen esityksessäkin on arvioitu, että muutoksenhakumahdollisuuksien laajentaminen saattaa lisätä muutoksenhakuja, pitkittää hankkeiden toteuttamista ja aiheuttaa lisäkustannuksia. Valiokunnan mielestä epäkohtia havaittaessa prosessuaalisia menettelyjä tulee kehittää niin, että muutoksenhaut eivät johda kohtuuttomiin haittoihin.

Ratifioituaan yleissopimuksen Suomi voi täysivaltaisesti osallistua sopimusosapuolten kokouksiin ja sen alaisiin työryhmiin ja käyttää siellä vaikutusvaltaansa sopimuksen soveltamisessa. Suomen tulee valvoa ja vaatia, että myös muut osapuolet noudattavat sopimusta, jotta yleissopimuksen eritasoisella soveltamisella ei heikennetä suomalaisen elinkeinoelämän kilpailuololoja ja haitata investointeja.

Yleissopimuksen voimaantulosäännöksen mukaan sopimus tulee voimaan 90. päivänä sen päivän jälkeen, jona 16. ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirja 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 yleissopimus tulee voimaan 90. päivänä siitä, kun Suomi tallettaa rati-

fioimis- tai hyväksymiskirjansa. Hallituksen esitykseen sisältyvät lait on tarkoitus saattaa voimaan valtioneuvoston asetuksella samaan aikaan kuin yleissopimus tulee voimaan.

Talousvaliokunta edellyttää, että Suomen osalta yleissopimus ja lait saatetaan voimaan vasta sen jälkeen, kun EU:n jäsenvaltioiden selvä enemmistö on ratifioinut tai hyväksynyt sopimuksen.

Sopimuspuoli voi milloin tahansa kolmen vuoden kuluttua siitä, kun sopimus on sen osalta tullut voimaan, irtisanoa sopimuksen ilmoittamalla siitä kirjallisesti YK:n pääsihteerille. Valiokunnan mielestä Suomen tulee harkita irtisanomismahdollisuutta, jos muutoksenhakuoikeutta käytetään väärin niin, että hankkeitten toteuttaminen pitkittyy, investointeja ja työllisyyttä vaikeutetaan sekä aiheutetaan taloudellisia vahinkoja elinkeinoelämän kilpailukykyä heikentäen.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta esittää

että ympäristövaliokunta ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on sanottu.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jouko Skinnari /sd
vpj. Jari Leppä /kesk
jäs. Arto Bryggare /sd
Sari Essayah /kd
Merikukka Forsius /vihr
Klaus Hellberg /sd
Reijo Kallio /sd
Esko Kiviranta /kesk

Miapetra Kumpula /sd
Seppo Lahtela /kesk
Klaus Pentti /kesk
Antti Rantakangas /kesk
Martin Saarikangas /kok
Sari Sarkomaa /kok
Juhani Sjöblom /kok
vjäs. Roger Jansson /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eelis Roikonen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Valiokunta esittää lausunnossaan, että Suomen tulee saattaa tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty yleissopimus voimaan vasta sen jälkeen, kun selvä enemmistö Euroopan unionin jäsenmaista on ratifioinut sopimuksen.

Tällä hetkellä 12 Euroopan unionin jäsenmaata on ratifioinut yleissopimuksen. Kun Suomi ratifioi sopimuksen, enemmistö EU:n jäsenmaista on sen piirissä. Sopimuksen jo ratifioineiden maiden suuren määrän vuoksi odottelevaan jääminen ei tunnu perustellulta.

Lisäksi tulee huomioida, että Suomen lainsäädäntö on pääosin yleissopimuksen mukaista. Nopealla sopimuksen ratifioinnilla Suomi luo osaltaan painetta niitä maita kohtaan, jotka ovat sopimuksen ulkopuolella ja joiden löyhä ympäristölainsäädäntö antaa tällä hetkellä kilpailuetua Suomeen nähden. Nopea ratifiointi ja sitä kautta pyrkimys vaikuttaa siihen, että mahdollisimman

moni maa tulee mukaan sopimukseen, parantaa Suomen kilpailukykyä.

Nopea ratifiointi on tarpeen myös, koska näin Suomi voi mahdollisimman pian osallistua täysivaltaisesti yleissopimuksen toimeenpanoa käsitteleviin kokouksiin ja sen alaisiin työryhmiin. Lykätessään ratifiointia Suomi on syrjässä toimeenpanoa koskevista kysymyksistä päätettäessä. Siinä vaiheessa kun Suomi liittyy sopimukseen, ei ole ehkä enää mahdollista vaikuttaa tehtyihin, mahdollisesti suomalaisen elinkeinoelämän kilpailukykyä haittaaviin ratkaisuihin.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan

että talousvaliokunnan lausunnosta poistetaan vaatimus siitä, että Suomen tulee saattaa yleissopimus voimaan vasta sen jälkeen, kun selvä enemmistö Euroopan unionin jäsenmaista on ratifioinut sen.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 2004

Merikukka Forsius /vihr