16.5.2013

ILMOITUS JÄSENILLE

(51/2013)

Asia: Suomen eduskunnan perusteltu lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi merten aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdennetyn käytön ja hoidon puitteista
(COM(2013)0133 – C7-0065/2013 – 2013/0074(COD))

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevassa pöytäkirjassa N:o 2 olevan 6 artiklan mukaisesti kukin kansallinen parlamentti voi kahdeksan viikon kuluessa siitä, kun lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä koskeva esitys on toimitettu, antaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, että kyseessä oleva esitys ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Euroopan parlamentin työjärjestyksen mukaan toissijaisuusperiaatteen noudattamiseen liittyvät asiat kuuluvat oikeudellisten asioiden valiokunnan toimivaltaan.

Jäsenille lähetetään tiedoksi Suomen eduskunnan perusteltu lausunto edellä mainitusta ehdotuksesta.

ANNEX

EDUSKUNNAN KIRJELMÄ 7/2013 vp

Eduskunnan perusteltu lausunto Euroopan unionin toimielimille toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta ehdotukseen direktiiviksi merten aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdennetyn käytön ja hoidon puitteista

Asia

Euroopan komissio antoi 12 päivänä maaliskuuta 2013 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi merten aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdennetyn käytön ja hoidon puitteista (COM(2013) 133) ja toimitti sen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti eduskunnalle 18.3.2013.

Suuri valiokunta päätti 26.4.2013 ottaa asian käsiteltäväksi ja laatia asiasta mietinnön ehdotukseksi eduskunnan kannaksi säädösehdotuksen yhteensopivuudesta toissijaisuusperiaatteen kanssa. Eduskunnan päätös perustellun lausunnon antamisesta sekä suuren valiokunnan mietintö toimitetaan Euroopan unionin toimielimille 13.5.2013 mennessä (M 6/2013 vp).

Valiokuntakäsittely

Suuri valiokunta on antanut asiasta mietinnön (SuVM 1/2013 vp).

Päätös

Eduskunta on

päättänyt antaa suuren valiokunnan mietinnön mukaisen perustellun lausunnon, jonka mukaan Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi merten aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdennetyn käytön ja hoidon puitteista (COM(2013) 133) on esitetyssä muodossaan toissijaisuusperiaatteen vastainen.

SUUREN VALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2013

Eduskunnan perusteltu lausunto Euroopan unionin toimielimille toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta ehdotukseen direktiiviksi merten aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdennetyn käytön ja hoidon puitteista

JOHDANTO

Vireilletulo

Euroopan komissio antoi 12 päivänä maaliskuuta 2013 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi merten aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdennetyn käytön ja hoidon puitteista COM(2013) 133 ja toimitti sen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti eduskunnalle 18.3.2013.

Eduskunta voi pöytäkirjassa N:o 2 määritellyssä ajassa lähettää Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, ettei kyseinen esitys ole toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Eduskunnan työjärjestyksen 30 §:n 3 momentin mukaan Euroopan unionin toimielinten eduskunnalle toimittamat asiakirjat, jotka sisältävät esityksen lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi, merkitään saapuneiksi suuressa valiokunnassa, joka lähettää ne asianomaisille erikoisvaliokunnille sekä myös Ahvenanmaan maakuntapäiville siinä tarkoituksessa, että ne voivat ilmaista suurelle valiokunnalle käsityksensä säädösesityksestä toissijaisuusperiaatteen kannalta. Työjärjestyksen 30 §:n 4 momentin mukaan eduskunta voi suuren valiokunnan ehdotuksesta päättää antaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan N:o 2 artiklassa 6 tarkoitetun perustellun lausunnon.

Suuri valiokunta merkitsi 3.4.2013 kokouksessaan toissijaisuusasian saapuneeksi tunnuksella TS 21/2013 vp ja lähetti asian ympäristövaliokunnan arvioitavaksi. Ympäristövaliokunta päätti 16.4.2013 esittää suurelle valiokunnalle, että suuri valiokunta ottaa direktiiviehdotuksen käsiteltäväksi SEU 5 artiklan 3 kohdassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta. Ympäristövaliokunta on arvioinut ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta siltä kannalta, olisivatko ehdotuksen tavoitteet tehokkaammin toteutettavissa vain kansallisella tasolla toteutettavilla merialueiden suunnittelu- ja kaavoitustoimilla. Suuri valiokunta päätti 26.4.2013 ottaa asian käsiteltäväksi ja laatia asiasta mietinnön ehdotukseksi eduskunnan kannaksi säädösehdotuksen yhteensopivuudesta toissijaisuusperiaatteen kanssa. Eduskunnan päätös perustellun lausunnon antamisesta sekä suuren valiokunnan mietintö toimitetaan Euroopan unionin toimielimille 13.5.2013 mennessä.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu suuren valiokunnan työjaostossa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

– aluesuunnitteluneuvos Ulla Koski, ympäristöministeriö

– 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 kestävää kasvua ja käyttöä laatimalla puitteet toimivalle merten aluesuunnittelulle EU:n aluevesillä ja rannikkoalueiden yhdennetylle 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 yhdennetyn käytön ja hoidon strategiat. Ehdotuksen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi myös kehitettävä menettelyt suunnitelmien ja strategioiden laatimiseksi, huolehdittava rajat ylittävästä 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, niiden ohjauskeinot ja selvittää lisätoimien tarvetta suhteessa direktiivin tavoitteisiin. Merialue-suunnitelmat tulisi laatia meristrategiadirektiivin (2008/56/EY) mukaisesti määritellylle alueelle, joka ulottuu talousvyöhykkeen ulkorajalta rantaviivaan. Rannikkostrategiat tulisi laatia alueelle rantaviivan molemmin puolin ulottuen aluevesien ulkorajalta manneralueelle jäsenvaltion määrittelemään rajaan saakka. Merten aluesuunnittelussa ja rannikkoalueiden yhdennetyssä 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 kestokyky 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 yhdennetyn käytön ja hoidon johdonmukaisuuden ja yhdenmukaisuuden EU:ssa ja rajat ylittävän yhteistyön alalla.
Kolmanneksi komissio arvioi, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta kunnioitetaan valitsemalla säätelymuodoksi oikeudellisesti 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
toissijaisuusperiaatteeseen
Valtioneuvosto on ottanut ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuuteen kantaa asiantuntijakuulemisen yhteydessä suurelle valiokunnalle toimittamassaan lausunnossaan (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 (kaupunki- ja 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 merialue-suunnitelma 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 ohjaus-ristiriitoja. 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 päätöksien 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 oleviin Euroopan parlamentin ja neuvoston suosituksia rannikkoalueiden yhdennetyn käytön 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 tavoite eri toimintojen yhteensovittamisesta. Valiokunnan saaman asiantuntijaselvityksen mukaan ehdotus lisäisi myös varsin paljon hallinnollista taakkaa ja varsin raskaan raportointivelvoitteen, mikä eivät vaikuta oikeasuhtaiselta direktiivin esitettyihin hyötyihin nähden. Direktiivissä asetettaisiin mm. velvollisuus perustaa varsin mittavia prosesseja: merten aluesuunnitelmien ja rannikkoalueiden yhdennetyn käytön 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 asianmukaisemmin 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) Ruotissa 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 oma 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, Pohjoismaiden ministerineuvosto ja Itämeren Agenda - Baltic 21, jotka hyvinkin hoitavat meri- ja rannikkoalueita

koskevan yhteisyön 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 merialueiden käytössä ja käytön suunnittelussa.
Suuri valiokunta pitää myös ristiriitaisina ehdotukseen 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 puitedirektiivin omaisella luonteella ja jäsenvaltioiden laajalla toteutusta koskevalla harkintavallalla. Täytäntöönpanovallan siirto komissiolle puitedirektiivin tyyppisen direktiivin ollessa kyseessä ei kasvata jäsenvaltioiden harkintamarginaalia, vaan päinvastoin tosiasiassa 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 liitetyssä, 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 yhdennetyn käytön ja hoidon puitteista COM(2013) 133 on esitetyssä muodossaan toissijaisuusperiaatteen vastainen.