

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Prof. Martti Häkkänen

7.11.2023

HE 21/2023 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annetun lain ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamiseksi

Lausunto

1. Lakiesityksellä ehdotetaan tehtäväksi muutoksia erityisesti lakiin eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta (768/2004) ja lakiin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977). Sisällöllisesti lakiesityksellä 1) laajennetaan hieman ns. lunastuslupapakkoa, 2) mahdollistetaan lunastuslupaan liitettäväksi sähkölinjojen ja siirtoputkien rakentamista ja käyttöä koskevia lupaehtoja sekä 3) luodaan uusi näitä lupaehtoja koskeva valvontatehtävä ELY-keskuksille tiedonsaanti- ja pakkokeino-oikeuksineen. Kyseessä on lakiesityksen mukaan (s. 6) YVA-direktiivin¹ kansallisen täytäntöönpanon täydentäminen. Esityksen mukaan sen antamisen taustalla on Suomen valtion Euroopan komissiolta 28.11.2019 saama huomautus (asianumero 2019/2290).
2. Lausuntoani on pyydetty *erityisesti ehdotetun sääntelyn välttämättömyydestä ja tarkoituksenmukaisuudesta suhteessa YVA-direktiiviin*.
3. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.
4. Lakiesitys perustuu pääasiassa YVA-direktiivin tulkintaan ja Suomen komissiolta saamaan huomautukseen (asianro 2019/2290). On sinänsä selvää, että Suomen on pantava täytäntöön YVA-direktiivi muutoksineen kansallisella tasolla. Tässä ei ole ns. kansallista liikkumavaraa. Kysymys ei kuitenkaan koske sinänsä tätä lähtökohtaa, vaan sitä, miten YVA-direktiiviä on tarkalleen ottaen tulkittava eli mikä on sen Suomen valtiota velvoittava *sisältö*. Näiltä osin *muodollinen* lähtökohta on se, että direktiivitekstissä ei *nimenomaisesti* edellytetä, että sen täytäntöönpano edellyttäisi muutoksia juuri *lunastamista* koskevaan kansalliseen sääntelyyn. Komissio ei myöskään huomautuksessaan ole edellyttänyt *nimenomaisesti* sitä, kansallisella tasolla tulisi muuttaa juuri *lunastuslupalakia* tai *lunastuslakia*. Näiltä osin direktiivi jättää liikkumavaraa kansallisen täytäntöönpanon tavalle.

¹ Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2011/92/EU, muutettuna direktiivillä 2014/52/EU).

5. Nähdäkseni, kuten hallituksen esityksessä todetaan (erit. s. 13), ja kuten komissio on huomautuksessaan (s. 14–16) todennut, erityisesti YVA-direktiivin 8 a artiklasta (kohdat 1, 4 ja 5) näyttäisi johtuvan vaatimuksia sille, että kansallisella tasolla tulee sähköjohtoja ja putkia koskevien hankkeiden osalta pyrkiä luomaan jokin järjestelmä, joka mahdollistaa näitä koskevan ympäristöllisen ohjauksen. Tähän liittyy erityisesti vaatimus hankkeiden vaikutusten jälkikäteisestä seurannasta. Nämä YVA-direktiivin 8 a artiklan kohdat 1, 4 ja 5 kuuluvat seuraavasti:

6.

”8 a artikla

1. Luvan myöntämispäätöksen on sisällettävä vähintään seuraavat tiedot:
 - a) 1 artiklan 2 kohdan g alakohdan iv alakohdassa tarkoitettu perusteltu päätelmä;
 - b) mahdolliset päätökseen liitetyt ympäristöehdot, kuvaus hankkeen ominaisuuksista ja/tai toimenpiteistä, joilla pyritään välttämään, ehkäisemään tai vähentämään ja, jos mahdollista, poistamaan merkittävät haitalliset ympäristövaikutukset, sekä tapauksen mukaan kuvaus seurantatoimenpiteistä.

[...]
4. Jäsenvaltioiden on 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen vaatimusten mukaisesti varmistettava, että hankkeen toteuttaja toteuttaa hankkeen ominaisuudet ja/tai toimenpiteet, joilla pyritään välttämään, ehkäisemään tai vähentämään ja, jos mahdollista, poistamaan merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, sekä määritettävä merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten seurantamenettelyt.

[...]

5. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltainen viranomainen tekee 1–3 kohdassa tarkoitettut päätökset kohtuullisessa ajassa.”

7. Sähköjohtojen ja putkistojen rakentamisen ja käytön osalta Suomessa ei ole voimassa erityislainsäädäntöä, jossa näitä säänneltäisiin kokonaisvaltaisesti. Sen sijaan näitä ohjataan epäsuorasti muulla ympäristölainsäädännöllä (lunastusluvilla, kaavoituksella jne.). Sinänsä useimmat hankkeet kuuluvat jo kansallisen sääntelyn puitteissa YVA-menettelyn piiriin². Sen sijaan näyttäisi siltä, että kansallinen sääntely ei mahdollista, tai ainakin sääntely on jokseenkin epäselvällä pohjalla, näiden ympäristövaikutusten *jälkikäteistä* seurantaa. Sikäli kuin YVA-direktiivin katsotaan edellyttävän tällaisen ohjaus- ja valvontamekanismin olemassaoloa, jokin HE 23/2023 vp:ssa esitetyn kaltainen sääntely lienee tarpeellinen.

² Ks. sähköjohtojen ja putkien osalta YVA-direktiivin Liite 1, kohta 16. a) ja kohta 20., jotka on pantu kansallisesti täytäntöön YVA-lain (252/2017) Liite 1:een sisältyvillä kohdilla 8) a) ja b). Liisäksi johdon tai putken rakentamisen YVA-menettelyn vaatimus voi perustua YVA-lain 3 §:ssä säädettyllä tavalla yksittäistapaukselliseen päätökseen, vaikka kyse ei olisi em. hankeluetteloon sisältyvästä ja siten suoraan ko. lainkohdan velvoittamana tapahtuvasta YVA-menettelystä.

8. Kysymykseen siitä, minkälainen sääntely on riittävää, liian pitkälle menevää, tai täsmälleen komission edellyttämää, ei voida antaa yksiselitteistä vastausta. Komission annettua 28.11.2019 Suomelle huomautuksen Suomen valtio vastasi huomaukseen 24.3.2020 antamallaan vastauksella. Vastaus on sisältänyt selityksen siitä, miten komission toteamat puutteet tullaan korjaamaan. Nyt käsillä olevassa lakiesityksessä HE 23/2023 vp on *osaltaan* kysymys näistä toimenpiteistä. Tietojeni mukaan komissio ei ole sinänsä ottanut kantaa Suomen valtion vastauksessaan ilmoittamien lainsäädäntötoimenpiteiden asianmukaisuuteen. Näin ollen nyt käsiteltävän lakiesityksen YVA-direktiivin mukaisuus, ja siten ”riittävyys”, ratkeaa siinä vaiheessa, kun kansalliset lainmuutokset notifioidaan komissiolle. Notifiointin jälkeen komissio ilmaisee kantansa toimenpiteiden riittävyyteen.
9. Selvää lienee se, että jonkinlaisiin sääntelytoimenpiteisiin tulee kansallisella tasolla ryhtyä hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla erityisesti YVA-direktiivin 8 a artiklan velvoittamana, ja tietysti komission huomautuksenkin perusteella.
10. Nähdäkseni kansallinen liikkumavara koskeekin lähinnä *tapaa*, jolla direktiivistä johtuvat vaatimukset tulee panna täytäntöön. Nyt lakiesityksessä on valittu lunastuslupaan perustuva sääntelytapa. Esityksessä (s. 8–9) on sinänsä tuotu asianmukaisesti esille muita mahdollisia vaihtoehtoisia toteuttamistapoja tarkastelemalla niihin liittyviä hyviä ja huonoja puolia. Vaihtoehtoina on tuotu esille erityisesti ympäristönsuojelulain (ympäristölupa), maankäyttö- ja rakennuslain (kaavoitus ja siihen liittyvä lupamenettely) tai sähkömarkkinalain (hankelupa) piirissä tehtävät ratkaisut. Lisäksi on pohdittu täysin uuden sähkölinjojen ja siirtoputkien sijoittamista koskevan lainsäädännön voimaan saattamista. Nähdäkseni YVA-direktiivistä johtuvat vaatimukset voitaisiin *sinänsä* toteuttaa näilläkin keinoin.
11. Lähtökohdan eri vaihtoehtojen valinnan osalta muodostaa se, että Suomessa ei ole voimassa sähkölinjojen ja siirtoputkien sijoittamista, rakentamista ja käyttöä koskevaa erityislainsäädäntöä. Nämä seikat, ja samalla YVA-direktiivin tarkoittamat ympäristölliset vaikutukset, tulevat nyt siten *pääsääntöisesti* arvioiduiksi ja kontrolloiduiksi *lähinnä* lunastuslupaharkinnassa ja lunastuslupapäätöksellä. Olkoonkin, että tietyt hankkeet edellyttävät jo nyt YVA-menettelyä, minkä lisäksi

erityisesti kaavoituksella voi olla merkitystä johtojen ja putkien sijoittamisessa. Tältä kannalta hallituksen esityksessä ehdotettua lunastuslupaan perustuvaa sääntelytapaa voitaneen pitää *hallinnollisesti* yksinkertaisimpana: Muutos ei edellytä uuden sääntely- tai lupainstrumentin luomista, ja toisaalta muutokset sijoitetaan lunastuslupamenettelyyn, jolla jo nykyisinkin ”ohjataan” johto- ja putkihankkeita.

12. On toisaalta huomattava, että lunastuslupa on ympäristö- ja kiinteistöoikeuden järjestelmässä ns. kertaluontoinen lupa, jolla lähinnä myönnetään lunastajalle hankkeen (esim. sähköverkon rakentaminen) tarvitsevat omistus- ja käyttöoikeudet. Lakiesitys tarkoittaisi tämän lähtökohdan periaatteellista muuttamista. Kuten hallituksen esityksessä nimenomaisesti tuodaan esille (ks. s. 11 ja ehdotetun lain uusi tarkoitussäännös 1 §), lakiesitys tarkoittaisi toteutuessaan sähkölinjojen ja siirto-putkien osalta sitä, että lunastusluvan oikeudellinen luonne muuttuisi eräänlaiseksi ohjaavaksi luvaksi, johon liittyisi myös erityinen ympäristöllinen valvonta. Tältä kannalta *sääntelyn* ja *hallinnon* määrän voidaan nähdä osaltaan *kasvavan*.

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2023



Martti Häkkänen
maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
oikeustieteen tohtori

oikeustieteellinen tiedekunta
Turun yliopisto