



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausunto
7.11.2023

VN/34446/2022

Viite: HE 21/2023 vp

**TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO: HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LA-
EIKSI ERÄIDEN YMPÄRISTÖN KÄYTTÖÖN VAIKUTTAVIEN HANKKEIDEN LUNASTUSLU-
VASTA ANNETUN LAIN JA KIIINTEÄN OMAISUUDEN JA ERITYISTEN OIKEUKSIEN LUNAS-
TUKSESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA**

Talousvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa ehdotetun sääntelyn välttämättömyydestä ja tarkoituksenmukaisuudesta suhteessa YVA-direktiiviin.

Direktiivin 8 a artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavasti:

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 seuranta-toimenpiteistä.

Direktiivin 8 a artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

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.

Direktiivin 10 a artiklassa säädetään seuraavaa:

Jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt tämän direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. Säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Näiden kohtien osalta Suomi on vastannut komissiolle, että lainsäädäntöä on tarkoitus täydentää kaasuputkien ja voimajohtojen lupien osalta.

Lisäksi direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

2. Jos jäsenvaltio, jolle toimitetaan tietoja 1 kohdan nojalla, ilmoittaa aikovansa osallistua 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin, jäsenvaltion, jonka alueella hanke aiotaan toteuttaa, on lähetettävä, jollei se vielä ole sitä tehnyt, sellaiselle jäsenvaltiolle, johon vaikutus kohdistuu, 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti toimitettavat ja 6 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdan mukaisesti saataville asetettavat tiedot.

Direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

1. Kun päätös luvan myöntämisestä tai myöntämättä jättämisestä on tehty, toimivaltaisen viranomaisen tai toimivaltaisten viranomaisten on tiedotettava asiasta viipymättä yleisölle ja 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuille viranomaisille kansallisten menettelyjen mukaisesti ja varmistettava, että seuraavat tiedot ovat yleisön ja 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen viranomaisten saatavilla, sekä otettava tapauksen mukaan huomioon 8 a artiklan 3 kohdassa tarkoitettut tapaukset:

a) 8 a artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen päätöksen sisältö ja siihen mahdollisesti liittyvät ehdot;

b) päätöksen perusteena olevat tärkeimmät seikat ja näkökohdat, mukaan lukien tiedot yleisön osallistumisesta. Tähän kuuluu myös yhteen veto kuulemisten tuloksista ja 5–7 artiklan mukaisesti kerätyistä tiedoista sekä siitä, miten ne on sisällytetty tai miten niitä on muuten tarkasteltu, etenkin kun kyse on 7 artiklassa tarkoitettulta jäsenvaltiolta, johon vaikutus kohdistuu, saaduista kommentteista.

Direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluville, jota asia koskee ja:

a) joiden etua asia riittävästi koskee tai vaihtoehtoisesti;

b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,

on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä tähän direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi.

Direktiivin 7 artiklan 2 kohta on pantu täytäntöön lunastuslupalain 3 §: 1 momenttiin sisältyvällä viittaussäännöksellä. Direktiivin 9 artiklan 1 kohta on pantu täytäntöön lunastuslaissa. Komissiolle toimitetussa vastauksessa ilmoitettiin lisäksi, että YVA-direktiivin muutoksenhakua koskevan 11 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanoa tulaisiin täydentämään tuolloin vireillä olleessa lunastuslain uudistamishankkeessa. Täydentämisestä kuitenkin luovuttiin lunastuslain uudistamisen yhteydessä sillä perusteella, että sääntelyn täydentämistarpeet liittyivät sähköjohtoihin ja siirto-putkiin. Nyt puheena olevassa esityksessä esitetään pysytettäväksi lunastuslupalain 5 §:n säännökset järjestöjen muutoksenhakuoikeudesta, joita oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 7 §:n

yleissäännösten ei voida katsoa kattavan. Uusina säännöksinä lakiin liittäisiin alkuperäiskansojen edustajien muutoksenhakuoikeutta koskevat säännökset.

Lunastuslain yleisen tarpeen vaatimuksen ja lunastusta rajoittavien kriteereiden voidaan katsoa sisältävän sisänrakennetun vaatimuksen hankkeen haitallisten vaikutusten minimoinnista. Lunastuslain 4 §:n 1 momentin kirjoitustapa on kuitenkin nykyisen lainsäädännön täsmällisyysvaatimusten näkökulmasta niin yleinen, että mainittujen vaatimusten oikeusperustaa on pidettävä epäselvänä. YVA-direktiivin 8 a artiklan asianmukainen täytäntöönpano edellyttää kansalliselta lainsäädännöltä, että lupa-asian ratkaisevalla viranomaisella on mahdollisuus liittää päätökseen tarpeellisia määräyksiä hankkeesta aiheutuvien haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi. Lupaharkinta muodostuu luvan myöntämisen edellytysten tutkinnasta ja päätökseen liitettävien lupamääräysten asettamisesta. Sääntelyn täsmällisyyden ja asianosaisten sekä muiden tahojen oikeusturvan näkökulmasta ei ole mahdollista, että viranomainen voisi antaa lupamääräyksiä sellaisten vaatimusten turvaamiseksi, jotka eivät ilmene laista. Tämän vuoksi laissa tulee säätää täsmällisemmin lupaharkinnassa huomioon otettavista oikeushyvistä, joiden turvaamiseksi lupamääräyksiä voidaan asettaa. Koska kyse on tiettyä hanketyyppejä koskevista luvan myöntämisedellytyksistä ja lupamääräysten asettamisesta, on nämä ehdotettu sijoittavaksi lunastuslupalakiin.

Talousvaliokunnan 13.10.2023 pidetyssä kuulemisessa ehdotettiin sääntelyn tarkistamista siten, että lupaharkinta kohdennettaisiin YVA-menettelyssä tai perustelussa päätelmässä todettuihin näkökulmiin. Ministeriö toteaa käsityksensä, että luvan myöntämisedellytysten tulee perustua lakiin. Lupaviranomaisen toimivallan rajaaminen edes osittain toisen viranomaisen antaman lausunnon perusteella hämärtää näiden viranomaisten välistä toimivallan jakoa. Jos perustellulla päätelmällä ratkaistaisiin hankkeen toteuttamisedellytykset edes osittain, tulisi sanotun lausunnon lainmukaisuus perustuslain 21 §:n huomioon ottaen voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Ministeriö ei pidä mahdollisena kuulemisessa esitettyjä ehdotuksia lupaharkinnan ja lupamääräysten kohdistamisesta ainoastaan YVA-menettelyssä tai perustelussa päätelmässä todettuihin näkökulmiin.

Johto- ja putkihankkeiden ympäristövaikutuksia ei arvioida tällä hetkellä missään luvassa, joten lunastuslupalaki tulisi olemaan ainoa säädös, jonka perusteella hankkeen kaikki ympäristövaikutukset arvioidaan. Tämän vuoksi vaikutusten rajaaminen laissa ei ole mahdollista. Käytännössä voimajohtohankkeiden ympäristövaikutukset ovat rajallisia ja hyvin ennakoitavissa YVA-menettelyn perusteella, joten lakiehdotuksen hyväksyminen ehdotetussa muodossa ei vaarantaisi toiminnanharjoittajien oikeusturvaa.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksellä turvataan kielellisten oikeuksien ohella saamelaisten kulttuuriin kuuluvien perinteisten elinkeinojen harjoittamista (HE 309/1993 vp s. 65 ja PeVL 29/2004 vp s. 2). Lisäksi saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Myös YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artiklan on valvontakäytännössä katsottu suojaavan alkuperäiskansojen oikeutta nauttia omasta kulttuuristaan. YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan 27 artikla merkitsee muun muassa velvollisuutta

taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen taloudellinen kannattavuus säilyy (PeVL 5/2017 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan (PeVL 5/2017 vp, s. 7). Lain soveltamisalaan kuuluvista hankkeista sähköjohdon rakentamisella saattaa olla vaikutuksia saamelaisten oikeuksille alkuperäiskansana, minkä vuoksi 4 §:n 1 momenttiin esitetään sisällytettäväksi tätä turvaava säännös. Säännöstä sovellettaisiin kotiseutualueella toteuttavien hankkeiden lisäksi myös kotiseutualueen ulkopuolella toteutettaviin hankkeisiin, jos hankkeella olisi vaikutuksia saamelaisten oikeuksille alkuperäiskansana. Ehdotetun 4 §:n 1 momentin mukaan sähköjohdon tai siirtoputken rakentaminen ei saisi vähäistä suuremmassa määrin heikentää saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Laissa ei otettaisi yksityiskohtaisesti kantaa siihen, millaista haitallista vaikutusta olisi pidettävä lainkohdan kieltämänä vähäistä suurempana heikennyksenä. Säännös muodostaisi itsenäisen luvanmyöntämisedellytyksen, mutta käytännössä se ohjaisi ennen muuta hankkeen suunnittelua ja toteuttamistapaa. Ehdotetun 4 §:n 2 momentin mukaisia lupamääräyksiä voitaisiin antaa myös alkuperäiskansojen oikeuksien turvaamiseksi (ks. PeVL 32/2010 vp s. 9–10).

YVA-direktiivin 8 a artiklan 1 b alakohdan perusteella lupamääräysten antaminen, vaikutusten lieventämistoimet ja seuranta voitaisiin rajata merkittävästi haitallisiin ympäristövaikutuksiin. Ympäristön käyttöä ohjaavassa lainsäädännössä ei ole ollut tapana rajata lupamääräysten asettamista koskevaa toimivaltaa tällä tavalla. Tällainen rajausta johtaisi väistämättä rajanveto- ja tulkintaongelmiin ennen vakiintuneen oikeuskäytännön muodostumista ja lisäksi epävarmuutta sekä toiminnanharjoittajien että haitankärsijöiden keskuudessa. Tämä lisäksi myös muutoksenhakujen määrää.

VASTINE KUNTALIITON LAUSUNTOON

Ministeriö toteaa Suomen Kuntaliiton lausunnosta, että toiminnanharjoittajien ja heidän etujärjestöjensä lausunnoissa kiinnitettiin erityistä huomiota lakiehdotukseen sisältyneeseen säännökseen, jonka mukaan voimajohdon rakentaminen ei saa olla asemakaavan vastaista. Huolen taustalla on tilanne, jossa kunta voisi maapoliittisten tarkoituksien vuoksi asettua vastustamaan esimerkiksi yhteiskunnallisesti tai vihreän siirtymän kannalta merkittävää voimansiirtohanketta, vaikka hankkeen vaikutus asemakaavan toteuttamiseen olisi häviävän pieni ja hankkeen toteuttaminen kunnan kannalta edullisemmalla tavalla saattaisi lisätä merkittävästi hankkeen haitallisia vaikutuksia toisaalla tai viivästyttää hankkeen toteuttamisen käynnistymistä.

Jatkovalmistelussa säännösehdotusta tarkistettiin vähemmän velvoittavaan muotoon ("on otettava huomioon asemakaava"). Ehdotettu säännös mahdollistaa voimajohtolinjan sijoittamisen asemakaavan aluevarausmerkinnästä ja kaavamääräyksestä riippumatta, edellyttäen että rakentaminen ei estäisi asemakaavan keskeisten periaatteiden ja tarkoituksen toteutumista. Tarkistettu muotoilu mahdollistaa jouston ja estää edellä kuvattujen ongelmallisten tilanteiden syntymisen, kunnioittaen kuitenkin kuntien valtaa päättää alueensa maankäytöstä.

Vastaava sanamuoto löytyy ainakin vesilaista (587/2011). Lunastuslaissa ei tällä hetkellä ole säännöksiä kaavojen huomioon ottamisesta, joten nykytilaan verrattuna säännös ei huononna tilannetta.

Kuntaliiton toissijainen ehdotus säännöksen sanamuodoksi ei myöskään ole ministeriön näkemyksen mukaan perusteltu. Asemakaavaan sisältyy paljon muutakin kuin alueen käyttötarkoitus, joten hallituksen esityksessä esitetty sanamuoto on tarkoituksenmukaisempi. Kuntaliiton esittämää sanamuotoa ei tiettävästi esiinny missään muualla lainsäädännössä.

Johanna Juvonen
Ylitarkastaja