

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annetun lain ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta (HE21/2023 vp)

Tarkasteltavassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (603/1977) ja eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annettua lakia (768/2004, lunastuslupalaki). Ehdotuksen pääasiallinen tavoite on sisällyttää lunastuslupalakiin ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (252/2017, YVA-laki) mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä edellyttävien sähkölinjojen ja kaasun, öljyn ja kemikaalien siirtoputkien johtoreitin valintaa ja hankkeen toteuttamistapaa koskevat säännökset.

Seuraavassa arvioin lausuntopyynnön edellyttämällä tavalla kansallisen sääntelyn liikkumavaran laajuutta YVA-direktiivin (2011/92/EU, YVA-direktiivi) implementoinnissa ehdotetun sääntelyn näkökulmasta

Lupamenettely

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä tarkoitetaan menettelyä, jolla varmistetaan, että hankkeet, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, arvioidaan ennen niiden hyväksymistä. Menettelyn tavoitteena on parantaa arvioitavaan hankkeeseen sovellettavan lupa- tai muun hyväksymispäätöksen tietoperustaa ja varmistaa ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen sekä hankkeiden valmistelussa että niiden hyväksynnässä.

Olennaista on, että kyse on tiedon tuottamisesta lupa tai sitä vastaavaa hyväksymismenettelyä varten. Tässä suhteessa YVA-direktiivin 2 artikla on merkityksellinen. Sen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä YVA-menettelyn piiriin kuuluvat hankkeet, alistetaan lupamenettelyyn ja että niiden vaikutukset arvioidaan.

Tämä merkitsee ensinnäkin, että YVA-arviointi tulee toteuttaa ennen luvan myöntämistä. Tältä osin sääntely on yksiselitteinen (YVA-direktiivi 5 art.). Lähtökohta on ilmaistu myös YVAL 25 §:ssä (768/2019), jonka mukaan viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja perustellun päätelmän sekä valtioiden rajat ylittäviin vaikutuksiin liittyvät 29 §:ssä tarkoitetut kansainvälistä kuulemistä koskevat asiakirjat. Sääntelyn tavoitteena on mahdollistaa myös se, että hankkeen ympäristövaikutusten arviointiprosessi ja muu suunnittelu kiinnittyvät ja vaikuttavat toisiinsa.

Toinen YVA-direktiivin 2 artiklasta ilmenevä keskeinen lähtökohta on, että arviointimenettelyn piiriin kuuluvat hankkeet on alistettava lupamenettelyyn. Myös tältä osin direktiivi on yksiselitteinen. Luvalla YVA-direktiivissä tarkoitetaan toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen (YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan c-kohta).

Lupamenettelyn osalta direktiivi jättää jäsenvaltioille kuitenkin laajan harkintavallan; arviointi voidaan liittää voimassa oleviin hankkeita koskeviin lupamenettelyihin tai muihin menettelyihin. Tässä tarkasteltavana olevan hallituksen esityksen kannalta merkityksellistä on, että arviointimenettelyn piiriin kuuluvia hankkeita varten voidaan perustaa myös erityinen hyväksyntämenettely. Olennaista on lupamenettelyn valinnalle se, että hyväksymismenettelyllä varmistetaan direktiivin tavoitteiden täyttäminen. Euroopan unionin tuomioistuin (EUTI) on oikeuskäytännössään vahvistanut kansallisen liikkumavaran.

EUTI:n ratkaisukäytännössä keskeiseksi kysymykseksi ovat nousseet tilanteet, joissa YVA:n piiriin kuuluvat hankkeet edellyttävät useita erillisiä lupa- tai hyväksymispäätöksiä, jotka vasta yhdessä oikeuttavat hankkeen aloittamisen. Tuomioistuimen linjaus on, että arviointi on lähtökohtaisesti suoritettava heti, kun kaikkien niiden vaikutusten, joita hankkeella voi olla ympäristöön, yksilöiminen ja arvioiminen on mahdollista (esim. C-201/02, Wells; C-411/17, Inter-Environnement Wallonie; C-463/20, Namur-Est Environnement). Tämä merkitsee hieman yksinkertaistetusti sitä, että arviointitulosten tulee olla käytettävissä, kun lupaviranomainen tekee päätöksen, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen. Ehdotuksen mukaan tällainen päätös on ehdotetun lunastuslupalain 4 §:ssä tarkoitettu päätös.

Arvioinnin huomioon ottaminen

Koska YVA-menettelyn tavoitteena on turvata ympäristönäkökohtien ottaminen huomioon hankkeiden valmistelussa ja hyväksynnässä, direktiivin keskeisenä tavoitteena on turvata, että arvioinnin tulokset (hankkeen toteuttajan laatima arviointiselostus ja viranomaisen laatima perusteltu päätelmä hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista) tulee ottaa huomioon hyväksymispäätöstä tehtäessä. Tämä on ilmaistu myös YVAL 26 §:ssä (556/2021), jonka mukaan lupapäätökseen on sisällytettävä perusteltu päätelmä, ja siinä on asianmukaisesti otettava huomioon arviointiselostusta koskevien ja mahdollisten 29 §:ssä tarkoitettujen kansainvälisten kuulemisten tulokset. Päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus, perusteltu päätelmä ja mahdolliset 29 §:ssä tarkoitetut kansainväliset kuulemiset koskevat asiakirjat on otettu huomioon. Useisiin erityislakeihin on sisällytetty samansisältöinen, informatiivinen säännös.

Arviointitulosten huomioon ottamista koskee erityisesti direktiivin 8 a artikla. Artiklan 1 kohta sisältää säännöksen niistä vähimmäisvaatimuksista, jotka päätöksen tulee täyttää. Se edellyttää, että luvan myöntämispäätöksen on sisällettävä tiedot viranomaisen perustellusta päätelmästä. Erityistä merkitystä on sillä, että lupaan on lisäksi sisällytettävä 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.

YVA-direktiivin 8 a artiklan kannalta huomionarvoista on, että YVA-direktiivi ei aseta luvan myöntämisedellytyksille tai lupaan sisällytettävälle lupaehdoille erityisiä sisältövaatimuksia. Lähtökohtana on, että YVA-menettelyssä tuotettua tietoa hyödynnetään lupahakemukseen sisältyvien tietojen ohella olemassa olevien luvan myöntämisedellytyksiä ja lupaehtoja koskevassa harkinnassa. Arviointimenettelyssä tuotettu informaatio suodattuu päätökseen luvan myöntämisedellytyksiä ja lupamääräyksiä koskevien säännösten kautta.

Kuten hallituksen esityksessä asianmukaisesti todetaan, 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, vähentämiseksi tai mahdollisuuksien mukaan poistamiseksi. Luvan myöntämisedellytyksiä, mahdollisia ympäristöehtoja sekä haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemistä, rajoittamista ja mahdollista poistamista koskevan sääntelyn sisältö jää kansallisesti päätettäväksi.

Lunastuslupalain 4 §:ää koskeva ehdotus luvan myöntämisedellytyksistä on ympäristösääntelylle leimallisen tapaan kirjoitettu avoimin joustavin normein (–rakennettava teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisella tavalla siten, että ympäristölle ja alueiden käytölle aiheutuvat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Rakentamisesta ei saa aiheutua kenellekään enempää vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä.) Joustavien normien käytön on perinteisesti katsottu olevan perusteltua soveltamistilanteiden moninaisuudesta johtuen. Sekä sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen että direktiivin 8 a artiklan asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta merkityksellistä on, että ehdotuksessa on jokseenkin selkeästi määritelty ne asiakokonaisuudet, joista lupamääräykset tulee antaa.

Seurantavelvollisuus

YVA-direktiivin 8 a artikla sisältää myös seurantavelvollisuutta koskevat velvoitteet. Jäsenvaltion on artiklan 4 kohdan 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. Ehdotuksen 4 a § vastaa direktiivin velvoitteisiin luomalla edellytykset sille, että lunastuslupamenettelyn piiriin kuuluvia hankkeiden toteutumista seurataan myös ympäristönäkökohdat huomioon ottaen.

Anne Kumpula

ympäristöoikeuden professori