

U 68/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan laajuisen liikenneverkon toteuttamista edistävästä yhdenmukaistamistoimenpiteistä KOM (2018) 277 lopullinen

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 22. päivänä toukokuuta 2018 antama ehdotus Euroopan laajuisen liikenneverkon toteuttamista edistävästä yhdenmukaistamistoimenpiteistä KOM (2018) 277 lopullinen

Helsingissä 13 päivänä heinäkuuta 2018

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Liikenneneuvos Lassi Hilska

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMI-
NISTERIÖ

MUISTIO
13.7.2018

EU/2018/1051

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN LAAJUISEN LIIKENNEVERKON TOTEUTTAMISTA EDISTÄVISTÄ YHDENMUKAISTAMISTOIMENPITEISTÄ

1. Asetusehdotuksen tausta

Komissio julkaisi 22. toukokuuta 2018 asetusehdotuksen, joka liittyy vuonna 2017 julkistettuun vähäpäästöisen liikkuvuuden strategiaan. Strategiassa esitettiin toimintaohjelma, jolla toteutetaan päästöjen vähentämistavoitteita ja varmistetaan sujuva siirtyminen kohti kaikkien käytettävissä olevaa puhdasta, kilpailukykyistä ja verkotettua liikennettä ja liikkuvuutta. Myös talouskasvun ja reaalitalouteen suuntautuvien investointien edistäminen ovat keskeisellä sijalla komission prioriteeteissa. Euroopan investointiohjelmalla, jonka avulla tämä päätavoite voidaan käytännössä toteuttaa, on kolme tavoitetta: saada rahoitusta reaalitalouden käyttöön, antaa investointihankkeille näkyvyyttä ja teknistä apua sekä parantaa investointeja koskevaa sääntelykehystä.

Liikenneinfrastruktuuri-investoinnit edistävät näiden tavoitteiden saavuttamista. Muun muassa Euroopan laajuisen liikenneverkon, jäljempänä ”TEN-T”, ydinverkon ja käytävien valmiiksi saattamisen odotetaan tuovan investointeihin 4 500 miljardin euron lisäyksen, joka on 1,8 prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta ja vastaa 13:a miljoonaa työvuotta vuoteen 2030 saakka. Arvioiden mukaan TEN-T-ydinverkon valmiiksi saattamiseen tarvittavat investoinnit ovat vuosina 2021–2030 noin 500 miljardia euroa, ja kun mukaan lasketaan kattava TEN-T-verkko ja muut liikenneinvestoinnit, ne nousevat noin 1 500 miljardiin euroon.

Kokemusten perusteella TEN-T-ydinverkkohankkeiden täytäntöönpanoa haittaavat monimutkaiset hallinnolliset menettelyt ja sääntelyn epävarmuus, joista aiheutuu lisäkustannuksia ja viiveitä. Euroopan laajuisen liikenneverkon saattaminen tehokkaasti valmiiksi on tärkeää sisämarkkinoiden toiminnan, liikenteen digitalisaation ja vähähiiliseen liikkuvuuteen siirtymisen kannalta. Käytännön ongelma Verkkujen Eurooppa välineen varainkäytön kannalta on se, että hankkeille myönnettyä yhteisörahoitusta jää käyttämättä. Hankkeet käynnistyvät suunniteltua myöhemmin tai jäävät toistaiseksi kokonaan toteutumatta. Tällöin näitä myöhään vapautuvia varoja ei kyetä järkevästi suuntaamaan muihin toteutusvaiheeseen ehtineisiin hankkeisiin.

Asetusehdotuksella pyritään luomaan lainsäädäntö, jolla pyritään vähentämään TEN-T-infrastruktuurihankkeiden täytäntöönpanossa ilmenneitä viivästymisiä. Aloitteessa asetetaan koko lupamenettelyn enimmäisajaksi kolme vuotta. Aloitteen tarkoituksena on myös lisätä selkeyttä niihin prosesseihin, joita hankkeiden toteuttajien on noudatettava, etenkin lupamenettelyyn, julkisiin hankintoihin ja muihin menettelyihin.

Tarkoituksena on lupamenettelyiden yhtenäistäminen ja käsittelyaikojen rajaaminen. TEN-T ydin-verkkohankkeissa tulee olla yksi toimivaltainen koko lupaprosessia koordinoiva lupaviranomainen. Hallinnollisiin muutoksenhakumenettelyihin ja tuomioistuimissa toteutettaviin oikeussuojakeinoin ei ehdotus ei puutu. Ne ovat aikarajojen osalta ja muutenkin sääntelyn ulkopuolella. Rajat ylittävissä hankkeissa tulee kyseessä olevien jäsenvaltioiden keskenään pyrkiä yhtenäistämään lupamenettelyt.

2. Pääasiallinen sisältö

Asetusehdotus luo säännöt viranomaisten noudattamiin hallinnollisiin menettelyihin, jotka liittyvät yhteistä etua koskevien Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) ydinverkkohankkeiden hyväksymiseen ja toteuttamiseen.

Lupien myöntämismenettelyitä yhdenmukaistetaan ja jäsenvaltioiden tulee nimetä yksi toimivaltainen lupaviranomainen. Lisäksi lupahakemusten käsittelyajat tulee yhdenmukaistaa ja hallinnollista raskautta keventää. Kaikki lainsäädännöstä johtuvat hallinnolliset menettelyt tulee yhdenmukaistaa, jolloin tuloksena on vain yksi kattava päätös. Asetusehdotusta valmisteleavassa konsultaatiossa jäsenvaltioiden viranomaiset pitivät ajatusta yhdestä toimivaltaisesta viranomaisesta ongelmallisena.

Nimetty toimivaltainen lupaviranomainen on lupien osalta vastuussa TEN-T ydin-verkon hankkeista ja hankkeiden toteuttajan ainoa yhteyspiste lupamenettelyissä. Se koordinoi kaikkien asiaankuuluvien asiakirjojen ja tietojen toimittamista. Sen on annettava kattava päätös asetusehdotuksessa säädettyjen määräaikojen puitteissa.

Nimetyt toimivaltaisen viranomaisen kattava päätös on koko lakisääteisestä lupa-menettelystä syntyvä yksi lupa ja oikeudellisesti sitova. Jos hankkeeseen liittyy muita viranomaisia, ne voivat antaa menettelyn yhteydessä lausuntonsa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, ja ne ovat toimivaltaista viranomaista sitovia.

Jos yhteistä etua koskeva hanke edellyttää päätösten tekemistä kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa, on näiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toimittava yhteistyössä. Jäsenvaltioiden on pyrittävä sopimaan yhteisistä menettelyistä, etenkin ympäristövaikutusten arvioinnissa.

Tavoitteena on yhtenäistää lupakäsittelyiden kesto ja toteutus. Lupamenettely koostuu hakemista edeltävästä vaiheesta, hakemuksen arviointivaiheesta ja nimetyt toimivaltaisen viranomaisen toteuttamasta päätöksenteosta. Varsinaista lupamenettelyä edeltävä vaihe kattaa ajanjakson lupamenettelyn alusta täydellisten hakemusasiasiakirjojen jättämiseen nimetylle toimivaltaiselle viranomaiselle. Tämä vaihe saa periaatteessa kestää enintään 2 vuotta.

Tämän jälkeen hankkeen toteuttajan on lupamenettelyn käynnistämiseksi ilmoitettava hankkeesta kirjallisesti jäsenvaltioiden nimetyille toimivaltaiselle viranomaiselle ja sisällytettävä ilmoitukseen hankkeen yksityiskohtainen kuvaus. Viimeistään kahden kuukauden kuluttua ilmoituksen vastaanottamisesta on viranomaisen joko vahvistettava vastaanottaneensa ilmoituksen tai, jos se katsoo, ettei hanke ole lupamenettelyn kannalta riittävän pitkälle kehitetty, hyljättävä ilmoitus kirjallisesti.

Viranomaisen on 3 kuukauden kuluessa lupamenettelyn alkamisesta, tiiviissä yhteistyössä hankkeen toteuttajan ja muiden asianomaisten viranomaisten kanssa, toimitettava hankkeen toteuttajalle seuraavat seikat sisältävä kuvaus hakemuksen käsittelystä ja yksityiskohtaisesta rakenteesta. Tällaisia ovat muun muassa lupaprosessin aikataulu, hankittavat päätökset ja lausunnot, viranomaiset, sidosryhmät ja yleisö, jota asia todennäköisesti koskee. Lisäksi kuvataan menettelyn yksittäiset vaiheet ja niiden kesto ja välitavoitteet, jotka on saavutettava kattavan päätöksen tekemiseksi ja niiden määräajat.

Hankkeen toteuttajan on toimitettava hakemuksen yksityiskohtaisen rakenteen kuvauksen mukaiset hakemusasiasiakirjat 21 kuukauden kuluessa yllä mainitun yksityiskohtaisen rakenteen kuvauksen vastaanottamisesta.

Toimivaltaisen viranomaisen on viimeistään 2 kuukauden kuluttua täydellisten hakemuskirjojen toimittamispäivästä vahvistettava kirjallisesti, että hakemuskirjat ovat täydelliset, ja ilmoitettava siitä hankkeen toteuttajalle.

Nimetyt toimivaltaisen viranomaisen on arvioitava hakemus ja annettava kattava päätös 1 vuoden kuluessa päivästä, jona täydellinen hakemus toimitettiin.

Kahta tai useampaa jäsenvaltiota koskevien hankkeiden osalta asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on sovittava aikataulunsa yhteen ja sovittava yhteisestä aikataulusta.

3. Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotuksen oikeusperusta on SEUT 172 artikla. Ehdotus hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tavanomaisessa lainsäädäntömenettelyssä. Neuvosto ja Euroopan parlamentti päättävät asetuksen antamisesta yhdessä. Neuvosto tekee päätöksen määräenemmistöllä. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen oikeusperusta on oikea, ja ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

4. Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Komission asetusehdotuksen suhde perustuslakiin vaikuttaa alustavan arvion mukaan liittyvän erityisesti kuntien itsehallintoa koskevaan 121 §:ään, jonka osalta erityisesti kaavoitusprosessin lukeminen osaksi ehdotuksen soveltamisalaa olisi perustuslain asettamissa rajoissa haastavaa, koska kaavoituksesta päättäminen kuuluu kunnille. Lisäksi ehdotuksella on liittymäkohtia perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tästä lainalaisuusperiaatteesta seuraa, että ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvien lupaviranomaisten toimivallasta on säädetty laeilla, joita tulisi muuttaa, mikäli asetusehdotus hyväksyttäisiin sellaisenaan. Ehdotuksen suhde perustuslakiin on huomioitu valtioneuvoston kannassa, jonka mukaan neuvotteluissa pyritään lopputulokseen, jossa huomioidaan kansallisen perustuslain asettamat reunaehdot.

5. Ehdotuksen vaikutukset

1. Lainsäädäntöön

Ehdotetut säännökset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta, eivätkä ne siksi lähtökohtaisesti edellytä kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön antamista. Mikäli komission ehdotus hyväksyttäisiin sellaisenaan, olisi tällä kuitenkin vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön, erityisesti asetuksen soveltamisalalle tulevien viranomaisten toimivaltaa määrittävään lainsäädäntöön. Valtioneuvoston kannan mukaisesti neuvotteluissa pyritään kuitenkin minimoimaan kansallisten viranomaisten toimivaltaa määrittävien lakien muutostarpeet.

2. Taloudelliset ja ympäristövaikutukset

Asetuksella ei ole välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia. Liikennehankkeiden toteutuksen myöhästymisen tai pitkittyminen aiheuttaa kustannuksia myös Suomessa. Mitään rahamääräistä kustannusarviota lupakäsittelyn viivästymisistä ei kuitenkaan voi esittää. Kustannukset liittyvät suoraan hankkeen rakennuskustannuksiin, kun töitä ei voida tehdä optimaalisessa aikataulussa. Suurin vaikutus kohdistuu käyttäjiin, kun tavoitellut säästöt siirtyvät myöhemmäksi.

Asetuksessa ei ole huomioitu, että jäsenmaissa voi olla käytössä vaihteittainen suunnittelu liikenne-hankkeissa ja että YVA-menettely voi olla liitettyä yleissuunnitteluun detaljisuunnittelun sijaan kuten Suomessa. Asetus vaikuttaisi heikentävästi YVA-menettelyn ja siihen liittyvän osallistumisen vaikuttavuuteen, mikäli menettely jouduttaisiin tiukoista aikarajoista johtuen liittämään TEN-T hankkeissa myöhäiseen detaljisuunnitteluvaiheeseen. Näin ollen asetus heikentäisi mahdollisuuksia tunnistaa hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristövaikutuksia aikaisessa vaiheessa.

3. Ehdotuksen soveltuvuus Suomessa

Asetuksen piiriin tulisivat TEN-T –ydinverkon rakennus- ja parantamishankkeet. Nykyisin se koskisi tietä Vt 1 ja Vt 7 Naantalista Vaalimaalle sekä Vt 4 Helsingistä Kemiin ja edelleen Tornioon ja rautatietä Turusta/Naantalista Vainikkalaan, Kouvolasta Kotkaan ja Haminaan sekä päärataa Helsingistä Tornioon. Terminaaleista sen soveltamisalaan kuuluvat satamista Hamina-Kotka, Helsinki, Turku ja Naantali, lentoasemista Helsinki ja Turku sekä Kouvolan maaliikenneterminaali.

6. Ahvenanmaan toimivalta

Asetuksella ei ole välittömiä vaikutuksia Ahvenanmaalle. Ahvenanmaalla ei ole TEN-T ydinverkkoja. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta luonnon- ja ympäristönsuojelua, luonnon virkistyskäyttöä ja vesioikeutta koskevissa asioissa.

7. Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

EU-22 kirjallinen menettely 25.6. – 27.6.2018

8. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission asetusehdotuksen tavoitetta TEN-T ydinverkon liikenneinfrastruktuurin lupamenettelyiden tehostamisesta perusteltuna. Ehdotettuun toteutustapaan kuitenkin liittyä kohtia, joihin tulisi löytää sopiva ratkaisu.

Valtioneuvosto kiinnittää ehdotuksessa huomiota siihen, että nimetty toimivaltainen lupaviranomainen on ehdotetussa muodossa haasteellinen. Yleensä liikennehankkeisiin liittyy eri viranomaisien lupia. Nämä viranomaiset ovat itsenäisiä, eikä niiden toimintaa voi jokin ylempi tai erikseen nimetty lupaviranomainen valvoa ja johtaa. Myöskin yhden kattavan ja muutoksenhaakukelpoisen lupapäätöksen laatiminen usein monimutkaisten hankkeiden tapauksessa olisi vaikeaa.

Toinen kohta, johon valtioneuvosto kiinnittää huomiota liittyy liikennesuunnittelun yhteydessä tehtävän ympäristövaikutusten arviointimenettelyn sisällyttämiseen lupien käsittelymääräaikaan.

Kuntien ja maakuntien kaavoituksessa käsitellään liikenneverkkoja tai –hankkeita laajempia kokonaisuuksia, eri toimintoja yhteen sovittaen. Kunnilla on itsenäinen toimivalta maankäytön suunnittelussa, eikä tätä toimivaltaa voi siirtää ehdotetulla tavalla muulle viranomaiselle. Jos kaavoitus sisältyisi ehdotettuun määräaikaan, muuttuisi prosessin hallinta ja laadukkaiden kaavaratkaisujen tekeminen haasteelliseksi. Näin ollen olisi perusteltua jättää kaavoitus selvästi kokonaan asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Maantie- ja ratahankkeiden kaksivaiheinen suunnittelu (yleis- ja tie/ratasuunnitelma) tuo oman haasteensa mm. ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA) kautta. YVA on hankkeen toteuttajan vastuulla ja se tehdään pääsääntöisesti varhaisessa yleissuunnitteluvaiheessa, jolloin on yleensä mahdollista vertailla useampia ratkaisuvaihtoehtoja. Toteuttajan edun mukaisesti on tehdä YVA tehokkaasti ennen lupaprosesseja. YVA:n tulokset ovat osa aineistoa, jonka perusteella toimivaltaiset lupaviranomaiset ratkaisevat luvan. Kun vaikutusten arviointi on tehty hyvin, lupakäsittely nopeutuu samoin valitusten käsittely. Näin ollen olisi perusteltua jättää YVA kokonaan asetusehdotuksen tiukkojen aikarajojen ulkopuolelle.